

UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

CONTINGENTEMENTS ET COMMERCE INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Mardi 5 Décembre 1933, à 14 h. 30

PAR

PIERRE M. TOMITCH

Membres du Jury :

Président....	MM. Lucien BROCARD, professeur
Assesseurs... {	H.-F. LALOUEL, professeur
	J. MARCHAL, chargé de cours

NANCY

IMPRIMERIE BAILLY ET WETTSTEIN, 6, RUE COURBET

1933

UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

CONTINGENTEMENTS ET COMMERCE INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Mardi 5 Décembre 1933, à 14 h. 30

PAR

PIERRE M. TOMITCH

Membres du Jury :

<i>Président....</i>	MM. Lucien BROCARD, professeur
<i>Assesseurs... }</i>	H.-F. LALOUEL, professeur
	J. MARCHAL, chargé de cours

NANCY

IMPRIMERIE BAILLY ET WETTSTEIN, 6, RUE COURBET

1933

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. SENN (*, ☼, ☼ I).

Doyens honoraires : MM. GENY (O *, ☼ I), MICHON (*, ☼, I).

Professeurs honoraires :

MM. MAY (*, ☼ I).

CARRÉ DE MALBERG (*, ☼ I).

ROLLAND (☼ I).

MOREL (☼ I).

GÉNY (O ☼, * I).

Maître de conférences honoraire : M. MÉLIN (☼ I), docteur en droit.

MM. GENY (O *, ☼ I), professeur de Droit civil.

MICHON (*, ☼ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (*, ☼ I), professeur d'Economie politique.

SENN (*, ☼, ☼ I), professeur de Droit romain.

HENRY (☼ I), professeur de droit criminel.

RENARD (☼ I), professeur de Droit public, en congé.

L'AVERGNE (☼ I), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

KRCÉLL (☼ I), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUÉL (☼ I), professeur de Droit international public et privé.

LESCOT (☼ I), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (☼ I), professeur de Droit civil.

VOIRIN (☼, ☼, A), professeur de Droit civil.

TROTABAS (☼), professeur de Droit administratif et de Législation financière.

F. DE MENTHON, professeur d'Economie politique.

BURDEAU, docteur en droit, chargé de cours.

MARCHAL, docteur en droit, chargé de cours.

BERTRAND (☼ I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.



A mon père :

Le Général Miroslav P. TOMITCH

A ma mère :

Roujitza M. TOMITCH

En témoignage de ma profonde gratitude
et de ma respectueuse affection.

INTRODUCTION

Le protectionnisme, sous la forme de prohibitions, de droits de douane, parfois de primes, est fort ancien. Il évolua dans le sens d'une extension de la protection par l'élévation des droits de douane, par des discriminations administratives, par des spécifications tarifaires.

Ce mouvement, aussi ancien que les grandes nations modernes, s'explique par l'effort de chaque nation à réaliser l'économie complexe (1). Cet effort commence aux temps du mercantilisme, suit presque tout le XIX^e siècle (2). Pendant et depuis la guerre, il a pris une marche prodigieuse.

Renforcé encore par des progrès techniques et par

(1) M. Lucien Brocard, *Principes d'économie nationale et internationales*, 3, volumes, Sirey. Paris 1929-1930.

(2) V. André MARCHAL, *La Conception de l'économie nationale et des rapports internationaux chez des Mercantilistes français et chez leurs contemporains*. Thèse, Nancy 1931 (parue en librairie chez Sirey avec préface de M. L. Brocard)..

V. J. MORINI-COMBY, *Mercantilisme et de Protectionnisme du XV^e au XIX^e siècle*. Paris 1930.

la tendance à la surproduction qui s'affirme tout à coup, à partir de 1929, par une crise d'une violence jusqu'ici inconnue, le protectionnisme sous ses formes anciennes ne peut plus répondre aux exigences du temps présent.

Au cours de la crise mondiale, jusqu'en 1931, le protectionnisme est réalisé par l'élévation des droits de douane, par des prohibitions et des mesures administratives. Il est exclusivement commercial et, comme tel, il tend à empêcher l'importation des marchandises étrangères. A partir de 1931, il prendra des aspects nouveaux et il sera élargi même sur les mouvements des capitaux.

L'origine du protectionnisme de 1931 doit être recherchée dans la politique financière d'après-guerre. Avant la guerre mondiale, les capitaux, circulant entre les Etats différents, s'arrêtaient là où la confiance semblait la plus solide. Ils en sortaient précipitamment dès que le crédit était ébranlé. Tous ces mouvements étaient réglés par le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande. Mais depuis, il était très difficile de reconnaître à des moments déterminés la situation véritable sur les marchés de crédit. La loi de l'offre et de la demande, le plus souvent, ne fonctionnait plus, car une nuée de financiers spécialisés opéraient suivant des barèmes arbitraires fixés par l'opinion, la publicité et toutes sortes d'inventions artificielles. A ceci s'ajoute le principe même du placement par lequel on avait développé les crédits à court terme. En effet, les pays enrichis par la guerre et n'ayant pas assez d'expérience dans le placement des capitaux, croyaient

que le capital est en sûreté s'il est placé à court terme, de sorte que la proportion des capitaux placés à long terme était de beaucoup inférieure à celle des capitaux placés à court terme (3). De leur côté, les emprunteurs ne tardèrent pas à se servir largement de la confiance qu'on leur accordait. Les capitaux ainsi obtenus furent utilisés par les débiteurs dans les entreprises les plus diverses, mais surtout immobilisés dans des constructions massives et disproportionnées, sans se préoccuper de leur opportunité et de la possibilité, dans un avenir plus ou moins long, de les rembourser. Obligés de payer à l'échéance le principal, d'acquitter les intérêts et de répondre aux charges fiscales et sociales, les débiteurs primitifs contractaient continuellement de nouveaux emprunts qu'ils trouvaient facilement. Les créanciers (4), d'autre part,

(3) V. Jean MARCHAL, Les grands marchés financiers. Sirey, 1932, p. 76 (France); p. 82 (Allemagne), etc.

Après la guerre, il y a eu non seulement d'importants changements dans les sources de capital, mais la forme des prêts et la proportion existant entre les crédits à long terme et à court terme, l'orientation des mouvements de capitaux et l'attitude adoptée par les principaux prêteurs à l'égard du produit de leur placement, se sont révélées très différentes. » La S. D. N., publication du service d'études économiques, La situation économique mondiale, p. 42. Genève 1932. Voir dans le même ouvrage, p. 229, L'accumulation des avoirs déposés à court terme à l'étranger.

V. La B. R. I., Deuxième Rapport annuel, 1^{er} avril 1931, 31 mars 1932. Bâle 1932. L'endettement international à court terme et ses conséquences, p. 14.

(4) Dans notre exposé, nous nous servons du terme « pays créanciers » pour indiquer les pays suivants : les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la Suisse, la Belgique, la Hollande. Nous considérons tous les autres comme pays débiteurs.

perdus dans le nuage des bénéfices, ne voyaient pas le jeu de leurs débiteurs et s'intéressaient souvent très peu à l'emploi, productif ou non, que ces débiteurs faisaient de leur épargne. M. A. Riveau écrit dans ce sens les lignes suivantes : « Quant aux prêteurs, ils ressemblent au client d'une banque suspecte, alléchés par des bénéfices fabuleux, dont il veut ignorer la provenance. Il connaît partout la témérité de son obligé; il voit s'élever les usines et s'accroître le matériel, mais il veut oublier que pour s'outiller son débiteur est en train d'immobiliser l'argent qu'il lui a prêté (5). » En outre, certains pays jouaient le rôle de banquiers, ils recueillaient des capitaux dans le monde entier, les faisaient distribuer aux pays qui en demandaient. Par ce procédé, ils vivaient du bénéfice obtenu par la différence entre le taux d'acquisition et celui de placement (6). Mais les emprunts ainsi obtenus furent également immobilisés et remboursés par de nouveaux emprunts.

Lorsque les prix des produits baissaient, les pays débiteurs voyaient la quantité des devises obtenue par la vente à l'étranger, diminuer dans une forte proportion (7). Les pays créanciers étant aussi dans une

(5) A. RINEAU, La crise allemande, p. 114.

(6) Pour les mouvements des capitaux, voir la publication de la S. D. N. La Balance des Paiements. Genève 1932 : Etats-Unis, p. 31; Royaume-Uni, p. 32; la France, 17; la Suisse, p. 30; Pays-Bas, p. 50; l'Allemagne, p. 27.

(7) L'exemple type nous est fourni par la Bulgarie. En 1930, les exportations augmentent en poids de 80 p. 100, tandis que leur valeur diminue de 3 p. 100. En 1931, l'accroissement du poids, 40 p. 100, diminution en valeur, 4 p. 100.

situation économique assez difficile, réduisent leurs importations, ce qui aggrave encore la position des pays débiteurs (8). Le retrait des capitaux à court terme s'effectuait déjà en 1929, mais son importance n'était pas considérable. C'est en 1931 que les crédits nouveaux ne furent plus accordés ou seulement dans une quantité très insuffisante. On procède par des moratoires de paiement. Mais la situation s'aggrave après la chute de la *Oestereichische Kredit Anstalt*, de Vienne la plus importante entreprise de l'Europe centrale et orientale, laquelle entraîne les autres banques (9). Cette situation créa une vraie panique chez les créanciers de sorte que les exportations des capitaux furent effectuées en masse et que les stocks de devises et de l'or diminuèrent dans une forte proportion chez les débiteurs (10).

(8) Voici le mouvement du commerce international pour 46 pays du monde :				
	1928	importation 100	exportation 100	
	1929	—	103	— 101,3
	1930	—	83,7	— 80,8
	1931	—	60,8	— 57,7
	1932	—	40,2	— 38,4

Pour l'Europe seule, la diminution en pourcentage dans la même période est de 56,3 aux importations et 57,6 aux exportations. Publiée par *Deutsche Allgemeine Zeitung* du 15 mai 1933, Die Schrumpfung des Welthandels.

(9) « Dans les dix premiers jours de juin, la Reichsbank perdit 550 millions; le 13 juin elle avait dû prélever 1 milliard de R.-M. sur ses réserves, bien que le taux d'escompte eût été porté de 5 p. 100 à 7 p. 100. » Le supplément au Bulletin Quotidien, publié par la Société d'Etudes et d'Informations économiques, n° 27, p. 6, du 3 février 1932.

(10) Pour les effets de la chute de Kredit-Anstalt sur les pays danubiens, voir le supplément au Bulletin Quotidien n° 116 du 26 mai 1932. Egalement l'étude de M. Schwour dans la Revue *Die Bank*, du 27 avril 1932; Berlin

C'est à ce moment que des mesures protectionnistes furent prises, aussi bien chez les pays créanciers que chez les débiteurs. En effet, pour se procurer des devises nécessaires au paiement de leurs dettes, les débiteurs forçaient leurs ventes dans les pays à monnaies stables. Pour cela, ils se servaient de tous les moyens possibles pour pénétrer sur ces marchés et malgré des mesures restrictives, ils réussissaient (11). Cela menaçait les marchés nationaux, de sorte qu'il fallait trouver des méthodes de protection plus efficaces. Le système de contingentement des importations ou de prohibition était le seul permettant d'atteindre ce but.

De leur côté, les pays débiteurs ne trouvaient plus de moyen de répondre à leurs engagements financiers et la diminution des stocks en devises et en or menaçait de faire disparaître toute couverture garantissant la circulation de la monnaie nationale. Le but à poursuivre était donc de protéger la monnaie nationale.

(11) Citons comme exemple d'augmentation des importations le cas de la France :

	1928	1931
Vin	2.280.860 hl.	4.178.692 hl.
Bois	5.747.300 qx.	8.342.460 qx
Bovins	1.393 qx.	240.161 qx.
Moutons	386 têt.	46.787 têt.
Porcs	19.971 qx.	146.783 qx.
Tôles lam.	13.502 qx.	83.654 qx.

C'est la situation des importations en France pour le troisième trimestre, au moment où l'Europe se trouvait dans la situation financière la plus difficile. Ces chiffres sont pris dans le discours de M. C.-J. Gignoux au Palais des Académies à Bruxelles. La liste n'est pas limitative, les autres postes sont de même aspect. (*Journée Industrielle*, 14 avril 1933.)

A cette fin on avait le choix entre deux méthodes : soit défendre toute exportation des capitaux, soit suspendre l'étalon-or. L'Allemagne et la majorité des pays d'Europe, ainsi que de l'Amérique du Sud, établirent la restriction au commerce des devises, tandis que la Grande-Bretagne abandonnait l'étalon-or.

Ainsi nous nous trouvons en présence de deux groupes de pays bien distincts. Dans le premier groupe, ce sont ceux où la stabilité non seulement n'est pas menacée, mais encore où elle est renforcée (La France, la Suisse, la Belgique, la Hollande). Ces pays n'avaient pas à craindre la diminution de leurs stocks en devises et en or. Chez eux, les pays débiteurs vendaient, très souvent à vil prix, seulement pour pouvoir se procurer des devises saines. Les mesures douanières ne permettaient plus de mettre au même niveau les prix des produits étrangers et ceux des produits nationaux. Le véritable danger pour l'économie de ces pays était la concurrence étrangère. Tout en protégeant la production nationale, on a voulu que le marché intérieur ne souffrît pas d'un arrêt complet des importations. Avec le tarif douanier, on ne pouvait pas réaliser ce but et pour cette raison les Etats recoururent à une autre forme de protectionnisme, qui est le contingentement des importations.

Dans un second groupe, ce sont les pays dont la confiance était compromise pour des raisons politiques, financières ou économiques, auxquels on accordait des moratoires pour le paiement, ou bien ils les prenaient eux-mêmes par leur décision unilatérale, parce qu'ils ne possédaient pas les moyens nécessaires pour se libé-

rer (devises, or). Ils réduisaient au minimum les importations et forçaient les exportations avec toutes sortes de dumping. Leur monnaie en danger, ils établissent tout un système de restrictions au commerce des devises. Dans ces pays, le monopole des échanges est plus ou moins absolu et à l'égard des importations on se sert de tous les moyens protectionnistes que l'humanité a connus (licences, contingentements, prohibitions, taxes, etc.). La tendance générale conduit vers une autarkie que l'on a condamnée et que l'on considère comme impossible dans le monde actuel (12).

Le protectionnisme exagéré se développe ainsi depuis 1931. Il enveloppe le monde entier et même la Grande-Bretagne. Cette puissance industrielle du XIX^e siècle commençait, depuis 1914, à se servir peu à peu la politique économique établie par Robert Peel et ses des « béquilles » pour abandonner enfin complètement successeurs. Le protectionnisme qu'elle adopte actuellement sous la forme des tarifs douaniers changera peut-être son aspect en utilisant des formes plus nou-

(12) Les avantages du commerce international sont tels que chaque Nation, qui se privera de ces avantages, serait obligé d'en souffrir. « Les ressources que la Nation peut tirer du commerce avec l'étranger sont de deux ordres. Elle peut obtenir, d'une part les matières premières, les outillages et les produits en quantité insuffisante; d'autre part, des débouchés pour les excédents de production que la population nationale ne pourrait pas consommer. Ainsi orienté, le commerce avec l'étranger n'offre à la Nation que des avantages immenses. » Lucien Brécard, « Principes d'Economie Nationale et Internationale », p. 135; t. I.

Georges Danos, dans son livre, « L'idée de l'Autarchie Economique et les statistiques du commerce extérieur », démontre d'une manière concrète l'impossibilité de l'autarkie économique,

velles, que les accords d'Ottawa permettent de prévoir.

L'année 1931 nous a permis de voir réapparaître le double protectionnisme, c'est-à-dire celui qui protège d'un côté la production nationale et de l'autre la monnaie. Les formes au moyen desquelles on a abouti à organiser ce protectionnisme donnent l'impression, par comparaison avec celles du XIX^e siècle, d'apporter une nouveauté.

Cette impression est illusoire, le contingentement du commerce des marchandises et la réglementation du commerce des devises et des capitaux furent inventés par les premiers protectionnistes, c'est-à-dire les mercantilistes. Seulement les formes qu'ils utilisèrent étant très rudimentaires, ne furent jamais développées dans des proportions semblables à celles d'aujourd'hui, et leur répercussion sur les échanges internationaux ne peuvent pas être comparées à celles du temps présent. On leur a donné des formes plus savantes et en harmonie avec les conditions actuelles du commerce des marchandises et de la circulation des devises et des capitaux. Ce sont ces formes du protectionnisme que nous étudierons dans les deux parties de notre ouvrage.



PREMIÈRE PARTIE

Le contingentement du commerce extérieur des marchandises

Au moment où les pays commencèrent à employer le système de contingentement des importations, on ne croyait pas qu'il prendrait un développement aussi grand que celui qu'il a atteint aujourd'hui, et qu'il marquerait une rupture très nette avec tous les systèmes utilisés auparavant.

Les gouvernements qui établirent cette forme de protection n'avaient pas grande expérience, de sorte qu'au commencement il y eut beaucoup d'hésitation et surtout beaucoup de critiques. Mais, au fur et à mesure que son utilisation se généralisa, on s'aperçut qu'il était permis d'espérer une discipline et une organisation dans les échanges commerciaux. En effet, le

contingemment du commerce extérieur des marchandises, comme nous aurons l'occasion de le voir, exige pour bien fonctionner une organisation de l'économie nationale, en même temps qu'une centralisation dans la direction.

Cette forme de protection ayant une telle importance, nous avons jugé nécessaire d'exposer d'abord son évolution historique, pour bien faire apparaître le contingentement que l'on pratique aujourd'hui et de le séparer de tous les systèmes semblables auxquels on pourrait l'assimiler. Ensuite, nous allons étudier tous les problèmes qui se posent à ce sujet, en même temps que son évolution technique, pour le comparer enfin avec la protection douanière jusqu'alors utilisée.

CHAPITRE I

Les formes du contingentement : contingentement inextensible et contingentement extensible ou douanier

C'est à partir de juillet 1931 (1) que la France, la première, commence à se servir du contingentement des importations, qui est depuis à la base de la politique douanière d'un certain nombre de pays d'Europe. Ce système continue à se développer constamment et à s'implanter de plus en plus profondément. L'Angleterre même, le pays qui se vantait continuellement d'être le seul avec une politique douanière libérale,

(1) Le décret du 10 juillet 1931 (*Journal Officiel*, 15-16 juillet 1931) pour les importations de houille, agglomérés, briquettes, lignite, coke. Il y avait déjà un décret du 5 mai 1931 (*Journal Officiel*, du 7 mai 1931), soumettant l'importation des engrais azotés à la délivrance d'autorisation, mais à ce moment, on ne croyait pas à la généralisation du système, d'où l'écart entre les deux décrets qui est de deux mois. Or, le décret du 10 juillet fut immédiatement suivi d'autres, par exemple : 17 juillet, lin; 27 août, vins, bois, etc.

tend la main au protectionnisme et, après l'élévation des barrières douanières, commence enfin à se servir, dans ces derniers mois, partiellement encore, de la politique du contingentement des importations (2). Faut-il citer encore les Etats-Unis d'Amérique qui, à côté des droits douaniers les plus élevés que l'on ait connus, instituent dans ces derniers temps le contingentement des importations du pétrole? (3). Il est possible de croire que les nouveaux adhérents ne manqueront pas, puisque déjà dans les réunions économiques internationales, on n'a pas tardé à recommander pour certains produits la même politique (4).

(2) V. *Journée Industrielle* des 27 et 28 avril 1933. L'accord commercial anglo-danois du mois d'avril de cette année stipule, entre autres, que la Grande-Bretagne s'engage à faire venir du Danemark 62 p. 100 de ses importations de lard et de jambon et 38 p. 100 de ses importations d'œufs. Voici ce que dit à ce sujet la *Journée Industrielle* du 2 avril : « Le fait caractéristique de cet accord est qu'il consolide le régime des contingentements en l'introduisant sur le marché anglais. Cette politique est conforme aux accords d'Ottawa qui avaient prévu le contingentement des importations anglaises des produits d'élevage, au lieu de les soumettre au régime des droits préférentiels. La Grande-Bretagne pratique maintenant le système des contingentements contre lequel elle a élevé d'énergiques protestations lorsque la France l'a introduit dans sa politique commerciale. » Voir également les accords commerciaux anglo-norvégiens et anglo-suédois.

(3) Voir *Journée Industrielle* des 21-22 mai 1933.

(4) Commission internationale d'agriculture réunie à Lausanne, du 20 au 23 juillet 1932. Dans le texte de la déclaration adopté à l'unanimité, on trouve les passages suivants : « Substituer à l'offre dérégulée, sur le marché mondial, d'articles produits en grandes quantités, une organisation du trafic par le moyen des syndicats ou par l'institution de contingents d'importation rationnellement établis par les Etats ». La suite du texte permet de voir que l'établissement des contingents serait fait par un accord entre

Pour trouver une définition aussi exacte que possible et qui nous mettra bien à l'abri de toute confusion avec des systèmes semblables, il est nécessaire de voir ce que l'histoire de technique douanière nous offre à ce sujet, car on prétend en général que le contingentement sous ses formes actuelles n'est qu'une généralisation d'un système douanier déjà utilisé par certains pays.

En effet, des systèmes qui ressemblent beaucoup au contingentement des importations ont été employés avant la crise par certains Etats. D'après leur importance économique et l'objet auquel ils tendent, on peut les classer en quatre groupes principaux.

1° Les contingents de faveurs frontalières accordés aux produits de régions ou de zones déterminées. Il s'agit des facilités que les Etats limitrophes s'accordent pour permettre le commerce frontalier dont l'étendue n'est pas limitée seulement à la zone frontalière. Elle est dépassée quelquefois de beaucoup, mais sans atteindre toutefois la totalité du territoire des deux pays intéressés. Le plus souvent, ces faveurs étaient consenties pour des contingents déterminés. Ce système était employé même avant la grande guerre comme, par

les exportateurs et les importateurs. « La Bulgarie », du 8 août 1932, p. 4.

A la conférence de Stresa pour la reconstruction économique de l'Europe centrale, du mois de septembre 1932, le projet français prévoyait la création d'un comité de répartition des excédents en céréales, des pays agricoles, qui serait composé au premier chef de représentants des Etats importateurs, lesquels pourraient s'adjoindre des représentants des pays bénéficiaires ou même des représentants des pays tiers. (*Le Temps* du 10 septembre 1932.)

exemple, dans le traité de commerce du 11 février 1906, entre la monarchie d'Autriche-Hongrie et l'Italie (5). De même on trouve après la guerre également, dans les accords commerciaux, de semblables dispositions qui font, la plupart du temps, exception à la clause de la nation la plus favorisée. Le but est de permettre les échanges traditionnels entre les pays limitrophes pour les produits des industries familiales entre les régions ou localités respectives. En principe, il ne s'agit que de quantités insignifiantes pour l'ensemble des échanges commerciaux et sans grande importance pour des pays concurrents. Or, le débouché

(5) Citons par exemple quelques dispositions de ce traité. (La cause de la nation la plus favorisée, R. Riedl, p. 109) : La poterie connue sous la dénomination de « Braungeschirr », produite à Znaim et à Cilli, décorée ou non, droit réduit de 3 livres les 100 kg., jusqu'à concurrence de 1.000 qx. par an. La « castrodina » (viande de mouton desséchée et salée) 4.000 qx. Le « brindza », sorte de fromage de brebis ou de chèvre, 800 qx. Les tuiles cannelées non vernissées, originaires de la Vénétie, 25.000 qx, franchise à l'entrée en Autriche-Hongrie.

De même, dans le traité de commerce du 6 janvier 1926, entre l'Autriche et la Suisse, on trouve des clauses semblables : « Les bois de construction et les bois d'œuvre d'arbres à feuilles aciculaires, sciés de long ou refendus même complètement équarris... seront admis à l'importation en Suisse par les bureaux de douane de Buchs et Sankt Margarethen..., jusqu'à concurrence d'un contingent annuel de 80.000 qx.; droit : 1 fr. 70 par qx.

Pour la bonneterie provenant des régions définies et pour des stations déterminées, un contingent est également accordé. On voit bien le caractère spécial de ces dispositions et la petite quantité qui est accordée.

Dans l'accord commercial entre la France et la Belgique, du 23 février 1926, qui détermine un contingent pour les mirabelles et les poires, on a voulu même restreindre par là l'échange et le cadrer seulement dans des localités déterminées, sans quoi il prendrait tout le territoire.

que l'on offre à ces articles par une telle convention est, par contre, d'une grande importance pour le bien-être de la population qui y est directement intéressée.

2° Les contingents de faveurs douanières accordés aux produits dont la production est réservée seulement à un pays déterminé. Il s'agit ici des produits que les autres Etats ne sont pas en mesure de produire, parce que le sol ou le climat ne le permettent pas, ou parce que la production exige une certaine aptitude qui est particulière à la population d'une certaine région (6). Le pays importateur qui reçoit ces produits possède une industrie qui lui permet de fabriquer des articles analogues ou similaires, de sorte que si l'importateur avait droit à une faveur douanière illimitée, il est probable que l'industrie nationale serait étouffée par cette importation. Afin d'atténuer la concurrence que ces produits étrangers pourraient faire à l'industrie des produits analogues ou similaires, la faveur douanière n'est accordée que pour une quantité limitée seulement de marchandises déterminées et l'excédent doit payer le droit douanier qui est plus élevé que le premier. Ce système ressemble beaucoup au précédent, mais à la différence de celui-ci, il s'applique aussi bien aux pays limitrophes qu'aux autres pays. Les mê-

(6) En ce qui concerne l'aptitude populaire pour la production d'un article, il n'est pas toujours juste de croire que c'est une excuse pour ne pas pouvoir le produire. « Si Henri IV, Sully, Colbert n'avaient pas introduit chez nous, d'autorité ou peu s'en faut, quelques-unes de nos grande industries d'art telles que les Goblins, Sèvres, etc., nous n'aurions pas pris conscience de nos aptitudes à les exercer ». Lucien Brocard, *op. cit.*, t. II, p. 21.

mes dispositions se trouvent dans les accords de commerce que l'Italie avait conclus avec certains pays et notamment avec l'Allemagne, le 31 octobre 1925, pour le distillé de marasquin (7).

3° Les contingents de faveurs douanières accordés à titre de récompense pour des services rendus ou de réciprocité de traitement. Certains pays, liés par le sentiment d'amitié, ou poursuivant un même but politique, ou enfin ayant des relations économiques réciproques très étroites, veulent s'accorder quelques avantages pour leurs produits sans être obligés de les accorder aux autres pays, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. Pour cette raison, l'Etat qui veut ainsi favoriser les produits originaires du dit pays, stipulait dans les accords de commerce avec les autres Etats, que la clause de la nation la plus favorisée ne jouera pas pour les contingents concédés aux pays déterminés. Ainsi, dans le traité de commerce entre la Russie et l'Autriche, du 18 mai 1894, on déclare que le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée ne s'applique pas au contingent douanier accordé à la Roumanie pour le pétrole brut (8). Les

(7) V. *Journal Officiel* de la Société des Nations, novembre 1931, p. 2094. « La clause de la Nation la plus favorisée ». Compatibilité des contingents douaniers avec l'esprit de la clause.

(8) R. Riedl, op. cit., p. 102 : La clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas « aux facilités douanières dont bénéficie, en vertu du tarif douanier autonome, le pétrole brut roumain à l'importation dans la monarchie austro-hongroise, jusqu'à concurrence d'un contingent maximum de 200.000 quintaux métriques par an, aussi longtemps que ces facilités sont exclusivement réservées à la Roumanie », c'est la disposition du traité de commerce austro-russe du 18 mai 1894, section 2/a.

accords de commerce dans lesquels une partie au moins octroyait des préférences sous forme d'un contingent sont assez nombreux depuis la guerre. A côté de ces cas envisagés, les métropoles, dans les échanges commerciaux avec les colonies (le mot est pris dans son sens le plus large) utilisèrent et utilisent plus largement ce système de contingentement. En France, par exemple, la loi du 19 juillet 1890 accordait certaines faveurs à l'entrée en France des produits tunisiens, mais seulement pour un contingent qui est fixé chaque année par un décret. De même la loi du 18 mars 1923 admet en franchise un nombre important de produits marocains, sous réserve d'un contingent annuel fixé par décret (9). C'est surtout entre les Etats européens que les contingents sont fixés par un accord bilatéral et leur nombre est assez grand, de sorte que certains Etats protestaient en déclarant que ces contingents sont contraires à l'esprit de la clause de la nation la plus favorisée (10).

(9) V. Nogaro et Moye. Le régime douanier de la France (Sirey 1931), p. 181-182 et 195. Les décrets sont nombreux en France pour ces contingents, par exemple celui du 8 mai 1926 (*J. Off.*, 17 mars 1926, p. 3372) fixe à 30.000 mètres carrés, représentant 81.900 kg environ la quantité de tapis estampillés par l'Etat chérifien qui est admise à l'importation en franchise. Décret du 4 mai 1926 (*J. Off.* du 9 mai 1926, p. 5307), chevaux, chèvres, ânes et mulets, gibier, volaille. Décret du 19 avril 1926 (*J. Off.*, 24 avril 1926, p. 4769) pour les rhums et tafias, mais pas avec franchise totale.

(10) V. *Journal Officiel de la Société des Nations*, novembre 1931; p. 2030. La résolution de la 11^e assemblée.

Les principaux accords de ce genre après guerre sont, par exemple : La convention additionnelle du 5 avril 1927, relative au traité de 1922 entre l'Espagne et le Royaume-Uni, où l'Espagne accorde

4° Les contingentements d'exportation ou d'importation sont une mesure du protectionnisme de guerre. Pendant la guerre, toutes les importations, et les exportations particulièrement, furent interdites aux particuliers, et un contrôle fut institué. Dans certains cas, cette prohibition ne portait que pour certains articles seulement, qui sont d'abord, pour les exportations, les vivres et le matériel de guerre et puis pour les importations les objets de luxe. Les dérogations furent accordées par un organisme chargé de ce contrôle. En France, c'était la commission de contrôle des importations et des exportations qui autorisait les exportations ou les importations des marchandises, seulement pour une quantité déterminée et sur l'avis d'une commis-

une réduction de 40 p. 100 sur les droits de la deuxième colonne du tarif pour les charbons de terre (Hullas). « Cette réduction sera applicable à un contingent annuel de 750.000 tonnes », art. 5 a. Riedl, op. cit., p. 74. — L'accord franco-allemand du 17 août 1927, art. 6, alinéa 4 : l'importation du vin français limitée à un contingent annuel de 360.000 quintaux métriques, p. 91. — L'accord entre l'Autriche et la France, du 22 juin 1923, permettait une certaine réduction tarifaire pour un contingent limité de marchandises. Nogaro et Moye, op. cit., p. 119, note. — Accord commercial germano-polonais cité par R. Guillaïn. Les Problèmes Douaniers Internationaux et la Société des Nations, p. 75. La Pologne obtient un droit à un contingent de 320.000 tonnes de charbon mensuellement et de 200.000 pores pour la première année avec une progression de 75.000 têtes par an. L'Allemagne bénéficie de contingents industriels. Accord conclu en mai 1930.

L'arrangement sur la bonneterie entre la France et l'Allemagne du 3 février 1931 et France et Tchécoslovaquie du 20 février 1931. — L'accord entre la France et la Grèce du 23 mai, et l'Italie du 16 mars 1931, portant sur les vins. *Revue des Etudes Coopératives*; « Le contingentement et la politique commerciale », Jean Wenlser, p. 367.

sion technique, spéciale à chaque catégorie de produits (11). La commission établissait le contingent soit globalement, soit individuellement, selon que tout le monde avait le droit de s'en servir ou seulement une personne déterminée (morale ou physique). Ainsi l'autorisation présente une exception à la prohibition totale, mais elle est limitée à la quantité déterminée, au-dessus de laquelle l'interdiction subsiste. Ces mesures furent appliquées longtemps après la guerre par des pays qui se trouvaient dans un état économique, financier et monétaire très difficile, et spécialement le contingentement des exportations était le plus généralisé (12). C'est après la conférence économique internationale de 1927 que les prohibitions furent supprimées, en principe, par la plupart des pays. Or, cette abolition des prohibitions n'est pas due à la conférence économique, qui ne fut d'ailleurs jamais ratifiée, mais à la situation économique et financière qui se présentait assez favorable à ce moment (stabilisations monétaires, hausse des prix et salaires, équilibres budgétaires, augmentation de la production).

Dans ces quatre groupes, nous voyons apparaître

(11) V. Nogaró et Moye, op. cit., p. 92-95. Le décret du 22 mars 1917 avait posé le principe de prohibition absolue. C'est par la loi du 27 juillet 1927 que la France abolissait le système des prohibitions. V. Aftalion : « La politique française en matière d'importation pendant la guerre », *Revue d'Economie politique*, 1919.

(12) V. E. Hantos, « La politique commerciale en Europe centrale après la guerre », *Revue d'Economie Internationale*, novembre 1930. Pour la situation monétaire et financière, voir G. E. Gignoux : « L'après-guerre et la politique commerciale » ; p. 17-22. « La politique de guerre,

bien nettement deux systèmes : celui de contingentement extensible ou douanier, et celui de contingentement inextensible. Le système de contingentement extensible, appelé communément le « contingent douanier », permet l'importation d'une quantité strictement limitée d'une marchandise donnée dans un délai fixe qui jouira d'une faveur spéciale à l'entrée du pays qui l'accorde. Une fois cette quantité importée, le surplus est admis, mais à condition de recevoir un traitement moins favorable. Le plus souvent, cette faveur consiste en une diminution du tarif douanier ou dans la suppression d'une formalité douanière quelconque. Il en résulte que toutes les importations sont autorisées, seulement chacune n'est pas traitée de la même façon. Un même article peut être admis, soit avec une faveur douanière, soit sans elle, mais il n'y a pas de prohibition, donc le libéralisme des échanges commerciaux subsiste, du moins théoriquement. Il n'en est pas de même pour le contingentement inextensible, qui est une mesure absolue. Sous ce système, toute importation ou exportation qui dépasse la quantité autorisée est interdite d'une façon absolue. De plus, le plus souvent aucun traitement de faveur n'est accordé à l'entrée d'un pays. Cette forme de politique commerciale n'est qu'un palliatif à la prohibition totale, soit des importations, soit des exportations, et qui a pour but de rendre possible les échanges indispensables pour l'économie nationale.

C'est le système du contingentement inextensible d'importation qui est à la base de la politique commerciale d'un certain nombre d'Etats à partir de 1931.

Plusieurs auteurs ont essayé de le définir (13), cependant, en nous plaçant au point de vue du but que ce système se propose d'atteindre, nous pouvons formuler une définition d'après laquelle le contingentement inextensible des importations est une politique commerciale suivie par un Etat, — qui se trouve dans une période de difficultés passagères et qui est sérieusement troublé par des importations excessives, — en vue de s'opposer aux importations nuisibles à son économie nationale, en laissant toutefois possibles les importations indispensables ou nécessaires.

Ainsi définie, la politique du contingentement inextensible des importations se présente comme une arme qui doit servir à discipliner et à réglementer les importations des produits étrangers sur le marché national, d'une part, et d'obliger les pays exportateurs à adapter leur production aux besoins de la consom-

(13) La Revue Politique et Parlementaire, 10 août 1932. M. J. Proix, directeur du Comité d'Action Economique et Douanière : « C'est un régime qui limite pour une durée donnée les importations des marchandises à une certaine quantité ou à une certaine valeur, au delà de laquelle ces importations sont prohibées jusqu'à l'expiration de la durée prévue, ou jusqu'à nouvel ordre ». Définition technique.

Le Bulletin de la Banque Nationale de Belgique, 10 février 1932, M. Georges de Leener, professeur à l'Université de Bruxelles : « Le contingentement douanier s'entend en principe d'une limitation des quantités d'importation ou d'exportation de marchandises, décrétée par l'Etat dans le but de restreindre la concurrence se manifestant à l'importation des marchandises étrangères ou à l'exportation des produits du pays. » Cette définition, très générale, est applicable pour tout système du contingentement, et particulièrement pour le système employé pendant la guerre et la période immédiatement après la guerre.

mation étrangère, d'autre part. Par là, nous sommes obligés de nous demander si le contingentement doit être considéré comme une mesure provisoire destinée à parer à des circonstances exceptionnelles, ou comme la première forme d'une organisation rationnelle des échanges internationaux (14).



(14) Jean Marchal, *Union Douanière et Organisation Européenne*, p. 199. « Remarquons d'abord que tous les efforts des hommes d'Etat, en vue d'atténuer les antagonismes européens, servent indirectement la cause de l'union douanière européenne. »

En effet, l'institution du contingentement exige une organisation de l'économie nationale qui est d'une nécessité primordiale pour chaque organisation économique internationale et elle est également un fait des hommes d'Etat non seulement dans une seule nation, mais en collaboration avec l'étranger.

CHAPITRE II

Les bases techniques du contingentement

Une mesure qui se propose d'arrêter un courant devenu trop fort doit être très vite mise en marche. Il en est ainsi du système de contingentement des importations qui était à l'origine purement gouvernemental et unilatéral, sauf quelques exceptions par lesquelles on a voulu rester dans la forme protocolaire, et qui sont un bon exemple pour l'avenir (1). Fixé par la propre décision du Gouvernement, le plus souvent après une démarche des intéressés et en tenant compte de l'intérêt général du pays, le volume autorisé à être

(1) *L'Usine*, 25 mars 1932, voici ce passage :

Il s'agit du contingentement des machines-outils et du petit outillage (art. 525-537 du tarif douanier français) demandé par le Syndicat des constructeurs mécaniciens. « Saisi de cette demande, le Gouvernement a reconnu qu'il fallait agir, mais, soucieux de ménager les Allemands, il demanda aux constructeurs français de s'entendre avec les constructeurs allemands de machines-outils; des conférences ont eu lieu à Cologne, puis les 11, 12, 13 février à Paris. Un accord partiel a été conclu et le décret vient de paraître tardivement, ce qui est regrettable, car les étrangers prévenus depuis longtemps ont mis ce retard à profit; donc les mesures perdront beaucoup de leur efficacité. »

importé n'a pas donné toujours la satisfaction désirée (2). C'est que la détermination d'une quantité d'un produit que l'on doit importer est une tâche très difficile, la prévision de la consommation dans une période dépréciée, permettant facilement de sérieuses erreurs. De plus, ce système, pour bien fonctionner, exige déjà une organisation économique du pays, bien développée et centralisée en même temps. Il n'en est actuellement nulle part, parce que d'un côté on trouve une production plus ou moins bien organisée, et de l'autre, la vente en détail le plus souvent inorganisée (3). La

(2) Le congrès de la Fédération Nationale des Coopératives de consommation tenu à Strasbourg, les 4-7 mai 1932. Revue des études coopératives juillet-septembre 1932, p. 387, a exprimé les vœux suivants :

« Le C. N. des C. C. constate que la politique des droits douaniers frappant l'importation de produits essentiels, se trouve considérablement aggravée par la *mauvaise application des mesures de contingentement* qui permettent des manœuvres spéculatives contraires aux intérêts des producteurs et des consommateurs ».

« ... seule l'union des associations coopératives de producteurs agricoles et des associations coopératives de consommateurs, constituera la véritable solution au problème si grave de l'organisation de la production agricole et de ses rapports avec la consommation. » Donc, on ne proteste pas contre le contingentement, mais contre sa mauvaise application.

A la réunion mixte tenue pour l'étude des problèmes européens par deux comités de la Chambre de Commerce Internationale, M. de Peyerimhoff de Fontenelle a critiqué la méthode suivie par les gouvernements dans l'application des contingents, tout en déclarant que leur principe en lui-même ne pouvait être condamné *a priori*. « L'Economie Internationale » de janvier 1932, p. 3.

(3) Nous disons « inorganisés », parce que la vente ou la production organisée, d'après ce que nous venons de dire, l'organisation, en un mot, doit être nationale et unique, pour tout le pays et non pas dispersée dans des organismes autonomes et sans aucune collaboration entre eux.

représentation des consommateurs est réalisée auprès de certains gouvernements, comme par exemple en France (dans le Conseil Economique National), ou en Allemagne (4). Le système de contingentement nécessite la connaissance du volume de la consommation pour une période déterminée; or, l'organisation des consommateurs à cet effet n'existe pas, et leur rôle doit être rempli par les vendeurs en détail, à moins que l'on ne généralise les coopératives de consommation, où « le gouvernement économique passe des mains des producteurs à celles des consommateurs, en commençant par le commerce de détail » (Charles Gide) (5).

A côté de ces difficultés, au cours de cette étude nous en trouverons d'autres et surtout dans les rapports avec l'étranger, les méthodes employées par certains pays n'avaient pas réussi à limiter l'importation excessive.

Les renseignements que le Gouvernement doit réunir pour fixer le volume d'importation sont de deux sortes, d'abord connaître la production nationale dans le délai envisagé, puis la consommation possible dans la même période, de sorte que l'écart laisse place aux importations (6). Ces renseignements sont fournis par

(4) V. Cours d'Economie Politique, Charles Gide (Sirey 1931), t. II, p. 465.

(5) Op. cit., t. II, p. 441-442.

(6) La Chambre de Commerce de Roubaix, dans sa délibération du 23 décembre 1931. (*Journée Industrielle*, 24 décembre 1931), demande au Gouvernement « que pour reconquérir le marché national intérieur qui échappe de plus en plus aux producteurs fran-

les commerçants et les producteurs et complétés par ceux des services officiels, puis comparés avec les statistiques antérieures (particulièrement la statistique douanière). L'intervention du Gouvernement est ici nécessaire, parce qu'il est probable que les producteurs nationaux auront toujours tendance à exagérer, dans leurs prévisions, de sorte que le marché intérieur serait en déficit. De même, les commerçants, sachant qu'après la détermination des quantités qu'ils sont autorisés à importer, il sera difficile d'obtenir un contingentement supplémentaire, donneront toujours une prévision un peu supérieure à la réalité. Le rôle du Gouvernement est ici celui de conciliateur de deux intérêts opposés; la façon dont il remplira ce rôle dépendra de la documentation qu'il aura à sa disposition.

En réalité, à défaut des renseignements nécessaires, la détermination est effectuée sur la demande des producteurs, qui sont directement intéressés, puisque c'est pour les protéger contre un concurrent redoutable que la mesure est instituée (7). Mais si l'administra-

çais, il soit procédé, dans chaque industrie, à une enquête sur *les possibilités de production et d'importance de la consommation du marché intérieur*; que les importations étrangères soient limitées, dans un système de contingentement, aux seules quantités et qualités que ne peut livrer la production française ».

(7) *Revue Politique et Parlementaire*, 10 août 1932. M. J. Proix écrit que, au Congrès du commerce des produits contingentés du 27 au 29 juin 1932, les intéressés se plaignent de ne pas être consultés au sujet du contingent. Ainsi pour le contingent des fleurs, on n'a pas consulté les commerçants, mais seulement les producteurs; pour les bestiaux et produits de boucherie, le Gouvernement a établi ce contingents sans suivre l'avis des commerçants. Pour les œufs séchés, aucun avis n'a été pris, etc.

tion se tient seulement à ces demandes, sans consulter les autres, on arrive à ce que « les plus influents ou simplement les plus turbulents l'emportent sur les autres » (M. E. Allix). Des cas sont nombreux où on ne se servait, pour la détermination des contingents, que des statistiques douanières des importations des années précédentes et que M. E. Allix considère comme « une base fausement scientifique, les besoins actuels ne sont pas les mêmes que ceux de la période écoulée » (8). Ensuite, le plus souvent, il est déterminé sur la nomenclature douanière qui confond sous une même rubrique des articles différents, de sorte que l'on soumet au contingentement même les produits que l'on ne fabrique pas dans le pays, comme c'est le cas en France pour la gobeletterie, le carton, les œufs, etc. Ces difficultés peuvent être éliminées facilement, mais pour cela il est nécessaire d'avoir un temps plus long et un peu plus d'expérience de la part de ceux qui les déterminent.

Le délai pour lequel le contingentement est déterminé est variable selon le produit, mais il est préférable que le temps soit assez long pour que les producteurs étrangers aient la possibilité de préparer les marchandises pour l'exportation et aussi le temps pour l'importateur de choisir son vendeur. Tout en observant cette règle, il faut éviter qu'à un moment donné le marché

(8) *L'Economiste Français*, 25 février 1933. « Le régime du contingentement » exposé par M. E. Allix devant la Société d'Economie Politique, séance du 6 février 1933.

souffre d'insuffisance, et à un autre moment qu'il soit étouffé d'excédents, ce qui ne correspond nullement à une organisation rationnelle des importations, à laquelle doit tendre la politique du contingentement des importations (9). Il y a également des périodes pour certains produits où la production est en déficit et d'autres où elle est en excédent, de sorte que l'importation vient seulement au moment où il faut combler le déficit, ainsi pour la France l'excédent de la production du beurre est entre les mois de mai et octobre et le déficit entre novembre et avril. Il en est de même pour la consommation qui change au cours d'une année comme par exemple, pour les produits ovins en France, où la consommation est nettement supérieure au début du printemps à la production des troupeaux français avec le complément algérien. Après certaines hésitations, on est arrivé à déterminer le contingentement pour une période assez longue, puis on le répartit d'après les besoins réels du marché, au cours de cette période. C'est particulièrement réalisé par le système des certificats que nous exposerons plus loin.

Pour les produits industriels dont la production est organisée sur une base de concentration on a préféré se servir d'un autre moyen pour la détermination de

(9) Très souvent il arrivait que le contingent d'un produit, accordé pour une période déterminée était épuisé dans un temps très court. Ainsi, par exemple, dans le *Journal Officiel* du 9 avril 1932, le contingent de poissons affecté au Japon pour la période allant jusqu'au 31 août 1932. Epuisé.

l'importation. Il s'agit des contingentements amiables (interlocutoires, volontaires, contractuels), que les producteurs étrangers établissent avec les producteurs nationaux. Cette forme de contingentement est préférée de la part des producteurs au contingentement unilatéral. Dans chaque pays intéressé, le Gouvernement autorise ces ententes entre les producteurs internationaux, mais il se réserve le droit d'approuver ou de refuser l'arrangement intervenu, si le Gouvernement considère qu'il ne correspond pas à l'intérêt général du pays et surtout s'il n'est pas dans l'intérêt du consommateur. Il résulte que l'autorisation obtenue par les producteurs pour conclure un arrangement ne leur donne pas un droit délégué, mais seulement un droit retenu, c'est-à-dire que l'arrangement n'entre en vigueur qu'après l'homologation de tous les gouvernements dont les producteurs ont participé à la rédaction et à la conclusion de l'accord. Pratiquement, on arrive ainsi à un accord de contingentement intergouvernemental qui peut exister, soit entre deux pays seulement, soit entre plusieurs pays. On voit tout de suite l'avantage d'un pareil système, c'est qu'en effet on concilie les producteurs entre eux, ce qui est un pas vers des ententes internationales bien contrôlées dans leur fonctionnement par les gouvernements respectifs et sans que la production d'un pays quelconque ne tombe dans la direction de mains étrangères.

M. R.-P. Duchemin déclare que le rôle de ces ententes sera capital dans l'évolution de la crise, elles régleront la production en fonction de la consom-

mation et créeront l'ordre (10). Les producteurs étrangers sauront ainsi la quantité que le marché étranger leur achète, ce qui est un grand avantage pour l'économie internationale. Au lieu de se défendre contre les importations et d'instituer tout une organisation de contrôle, il est possible que ce soit l'étranger, par la défense des exportations supérieures au contingent, qui s'en chargera pour une partie au moins. C'est le degré le plus haut que le contingentement des importations puisse atteindre dans l'échelle de l'organisation internationale de la production.

C'est la France qui se sert le plus de ces ententes. D'après M. de Lavergne, plus de cent accords, couvrant un millier de positions douanières, ont été conclus et ratifiés par décret avant le mois de mai 1932. M. de Lavergne déclare qu'« ils ont substitué un peu d'ordre à une concurrence déchaînée et ont contribué à assainir des marchés complètement désorganisés » (11). Mais par contre, M. E. Allix s'inquiète de

(10) *Revue Politique et Parlementaire*, du 10 janvier 1933. R. P. Duchemin, « La crise mondiale et la politique douanière et contractuelle de la France ».

(11) Le rapport de M. de Lavergne à l'Assemblée de la Confédération générale de la production française, le 24 mars 1933. Publié dans la *Journée Industrielle* du 29 mars 1933.

Voici quelques accords : Accord privé franco-belge sur l'ameublement du 22 février 1932 (*J. Industrielle*, 27), contingent annuel de 4.600 quintaux nets de meubles et sièges. Franco-allemand du 16 février 1932 (*J. Industrielle*, 19), pour les appareils à gaz, 41 p. 100 pour l'année 1932 sur les importations de 1931. L'Entente internationale des verreries, réunie à Paris, 20 février 1932 (*J. Ind.*, fév.), entre l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Tchécoslovaquie et la France, pour le contingentement pour l'entrée en France de tous les articles de verrerie.

voir, par ces contingentements contractuels, le Gouvernement réduit au rôle d'appareil enregistreur des accords intervenus (12). D'après le rapport de M. de Lavergne, dans lequel il fait remarquer que malgré les demandes répétées, trente-trois accords conclus ne sont pas ratifiés (13), nous sommes obligés de dire que le Gouvernement, au lieu d'être une mécanique, s'est montré comme un homme qui réfléchit et que la crainte ne vient pas de ce côté.

Il y a de nombreuses difficultés qui empêchent l'utilisation de cette forme de contingentement des importations, et la première c'est que pour chaque produit il n'existe pas toujours et partout une organisation centrale, ou quelques-unes avec lesquelles on pourrait négocier le volume des importations. C'est surtout pour les produits agricoles que la question se pose, parce que ces producteurs sont, dans certains pays, très peu organisés, ce qui est dû d'abord à l'esprit individualiste des agriculteurs, puis à la production même qui est très dispersée. Mais cela ne veut pas dire que pour tous les produits agricoles, l'organisation nationale n'existe pas, par exemple pour le blé ce n'est pas le cas, et même il y a eu, au mois de février 1932, des pourparlers agricoles franco-allemands, à Cologne, pour les viandes et dérivés, les vins, les légumes et

(12) Exposé de M. E. Allix sur le régime du contingentement devant la Société d'Economie politique du 6 février 1933. V. supra.

(13) M. de Lavergne. « Nous avons déploré que, malgré nos demandes réitérées, trente-trois accords conclus ne soient pas ratifiés et que soit ainsi arrêté l'effort d'organisation par entente entre les intéressés. »

fruits, les houblons et les produits laitiers (14). C'est surtout depuis la crise que les agriculteurs ont senti la nécessité de se réunir pour défendre leurs intérêts et on peut espérer que les ententes industrielles seront vite complétées par des ententes agricoles.

Une autre difficulté, qui est beaucoup plus importante que la précédente, à laquelle un remède est possible, c'est qu'il arrive très souvent que les négociations ne peuvent pas aboutir à un accord commun; c'est surtout lorsque les producteurs d'un pays veulent réduire la part des producteurs étrangers (15). On a cherché à remédier en faisant des réductions sur le tarif douanier, de sorte qu'une compensation soit réalisée, et cela, croyons-nous, n'est pas difficile quand on passe du régime de protectionnisme tarifaire à celui de contingentement. Quelquefois, l'étranger accepte les conditions que les producteurs nationaux lui offrent, parce qu'il préfère obtenir un contingent quelconque que rien, car si l'entente n'aboutit pas, c'est le contingent unilatéral qui mettra fin aux hostilités, qui sûrement ne serait pas supérieur au contingent offert par les producteurs nationaux. Mais le producteur étranger qui se sentira ainsi lésé ne tardera pas à exiger de son gouvernement qu'il établisse des repré-

(14) *Journée Industrielle* du 24 février 1932.

(15) Les pourparlers pour le contingentement des porte-plumes réservoirs tenus à Cologne, le 9 avril, n'ont pas abouti. (*Journée Industrielle* du 10 avril 1932.)

La Revue Politique et Parlementaire du 10 août 1932. M. Jean Proix cite les cas où les ententes des producteurs ont échoué, comme par exemple pour les faux, faucilles, fourches et crocs,

sailles pour les produits que ce pays vend chez lui. Il en est arrivé ainsi, au mois de mars 1932, de la part des industriels allemands qui ont adressé au Gouvernement du Reich la demande de représailles à la suite de laquelle les exportations agricoles françaises furent frappées, en Allemagne, de mesures prohibitives (16).

Sauf ces difficultés que nous venons de constater, nous nous permettons de considérer ce système comme un progrès dans les échanges internationaux qui doivent être basés d'abord sur une organisation nationale complète de la production d'un article envisagé, puis sur une collaboration internationale entre ces productions nationales, pour combler les déficits là où ils se présentent et ainsi satisfaire la demande. Ce système doit, en se perfectionnant, remplacer la bataille entre les producteurs, — pour obtenir le marché qui élevait les uns sur les ruines des autres, au détriment de l'économie générale, — par une conciliation, par la rationalisation de la production, en l'adaptant à la consommation. La Chambre de Commerce Internationale, dans toutes ses réunions, proteste contre l'immixtion de l'Etat dans les échanges commerciaux, mais nous ne croyons pas que cette immixtion de l'Etat puisse nuire à ces échanges, mais, au contraire, les faciliter, car une collaboration entre l'Etat et l'activité privée permettra peut-être seule de sortir du désordre actuel et de le prévenir à l'avenir. Remarquons que quand une entreprise est défectueuse pour des causes quelquefois

(16) Cité par M. Jean Proix, V. *supra*, note 7.

obscur, on ne tarde pas à demander des subventions de l'Etat et il suffit pour cela de regarder la comptabilité publique de tous les Etats dans le monde pour se rendre compte de leur importance.



CHAPITRE III

La répartition du contingent

Lorsque le volume des importations d'une marchandise déterminée est évalué, il s'agit de savoir comment chaque pays exportateur de cet article aura la possibilité de se réserver une place? Déjà, avec le contingentement amiable, nous avons vu à la fois la détermination du contingent et la part du pays avec lequel on contracte. Seulement, il faut savoir que toutes les importations ne sont pas attribuées de cette manière, pour les causes que nous avons déjà présentées et qu'une même marchandise peut avoir plusieurs régimes selon le pays exportateur.

La forme la plus simple pour le pays intéressé, c'est le contingentement global. La quantité à importer étant fixée, chaque pays peut importer sans aucune limitation particulière, dans le délai déterminé et jusqu'à

l'épuisement du contingent (1). Ainsi, la part d'un pays dépend, dans ce cas, de sa capacité économique et commerciale, et de sa position plus ou moins favorable au point de vue géographique, pour tirer les plus grands avantages au détriment des autres pays exportateurs qui ont aussi intérêt à vendre leur marchandise mais qui, arrivés trop tard, se trouvent devant un contingent épuisé ou presque épuisé, de manière que leur position, qu'ils ont pu acquérir sur le marché avant le contingentement, se trouve compromise. C'est une forme qui correspond le moins à une économie internationale organisée et qui peut provoquer des conflits aussi bien entre les pays importateur et exporteur qu'entre le pays exportateur et celui à travers duquel les marchandises passent en transit. Ce mode de contingentement est employé le plus souvent quand il n'est pas possible de déterminer la part de chaque Etat dans les importations qui ont précédé le système de contingentement. De même, au cas où le temps est trop court pour faire une étude approfondie nécessaire à une répartition par pays, ou enfin lorsque la quantité à importer est d'une valeur considérable, de sorte qu'une répartition ne donnera à aucun pays d'intérêt à expor-

(1) Comme exemple de ce contingentement, nous avons :

En France le décret du 27 août 1931 (*Journal Officiel*, 28 août 1931), pour les bois et certains produits de vendange.

En Lettonie, loi du 30 octobre 1931 (publié par le Bulletin de l'Office du commerce extérieur de Belgrade, janvier, n° 2, p. 20), pour les chaussures, meubles, orge et avoine.

En Grèce, 12 mai 1932, l'arrêté interministériel (Bulletin de Belgrade, juin 1932, n° 12, p. 9). Le contingentement global pour toute une sorte de produits différents,

ter, d'où la possibilité de voir complètement disparaître l'importation de cet article qui pourrait présenter une importance pour l'acheteur. En dehors de ces quelques exceptions, le système est complètement indésirable et nuisible pour le pays même qui s'en sert. Si cet inconvénient lui vient du fait qu'il attire des représailles de la part des pays exportateurs et, par là, nuit aux intérêts de la production exportatrice nationale, pour les acheteurs nationaux, il présente un avantage et un seul, c'est que l'acheteur est libre de faire le choix entre les vendeurs de tous pays et passer sa commande là où il obtient les conditions qui lui sont les plus favorables. Le résultat qui en découle, c'est une grande concurrence entre les pays vendeurs au profit du pays acheteur. Mais pour l'économie nationale, cet avantage est illusoire puisque, en principe au moins, chaque importation est liée par une exportation et si on retire des bénéfices du côté achat on provoque des pertes peut-être beaucoup plus grandes du côté vente.

Un autre mode, c'est de répartir le volume fixe à importer, de manière à ne vexer aucun Etat, du moins en ce qui concerne l'égalité du traitement, en donnant à chacun une autorisation d'importer une quantité d'une marchandise déterminée et qui est fixée proportionnellement aux importations que le dit Etat faisait avant l'établissement du contingentement. Dans certains cas, ce contingent est accordé, non sur la base des années antérieures, mais en mesure des avantages que les pays intéressés s'offrent réciproquement.

C'est une tâche délicate et pleine de responsabilités

pour l'administration, de répartir le contingent entre les pays étrangers. En effet, il est très difficile de choisir une année de base pour faire cette répartition, parce que les importations sont très variables d'une année à l'autre. La première question qui se pose c'est de savoir s'il faut choisir l'importation d'une seule année ou retirer une importation moyenne annuelle de plusieurs années (2). Une autre question à résoudre, c'est de savoir si on doit se fier à la statistique du pays qui établit le contingentement des importations, ou s'il faut consulter également les statistiques des pays exportateurs.

Les aléas du commerce sont perpétuellement changeants, étant donné que la production, surtout agricole, peut d'une année à l'autre subir des modifications profondes et que les obstacles temporaires (grèves, crises politiques ou financières, etc.), du pays exportateur ou même du pays importateur, ne permettent pas toujours les mêmes échanges internationaux. Cette constatation nous amène à dire qu'établir la répartition sur une seule année ne correspondra pas à la réalité que l'on désire atteindre. Pour cette raison, la réparti-

(2) Le décret du 20 mars 1933 (*Journée Industrielle*, 23 mars), qui donne une longue liste des produits contingentés pour lesquels il faut demander préalablement l'autorisation d'importer et laquelle est délivrée « pour des quantités proportionnelles à celles qui ont été importées en 1932 par les pays étrangers intéressés ».

Dans le rapport présenté à l'assemblée du Comité central des Houillères françaises, le 24 mars (*Journée Industrielle* du 30 mars) on voit bien que l'importation du charbon et sa répartition par pays était fixée sur la moyenne des importations des années 1928, 1929, 1930.

tion d'après une moyenne annuelle des importations de plusieurs années correspond mieux à la justice et donnera plus d'avantages à ceux qui ont essayé de stabiliser leurs ventes sur le marché, qu'à ceux qui courent chaque année d'un marché à un autre, et que l'on peut appeler les « papillons ». Les deux systèmes ont fonctionné tout de même, mais la tendance générale, c'est de le répartir sur la base d'une moyenne annuelle. Naturellement, ni l'un ni l'autre ne peuvent satisfaire tout le monde, il y a toujours des protestations, mais entre deux maux il vaut mieux choisir celui-là. Chaque pays prétend que le choix de l'année ou des années de base n'est pas bien fait, et on cherche à ce que l'amélioration soit effectuée sans se demander si vraiment on peut y trouver une amélioration. Pour notre part, cet aménagement que l'on prétend juste ne pourra jamais voir le jour, parce que si on augmente la part de l'un, il faut qu'elle soit retirée à un autre et cela donnera naissance à de nouveaux conflits.

La statistique du commerce extérieur ne fournit que des indications approximatives et qui ne correspondent pas tout à fait à la réalité : voici ce qu'écrit M. P. Reboud, à ce sujet (3) : « Des articles franchissent la frontière sans être inscrits sur les registres de la douane, soit à cause des inévitables défaillances du personnel chargé d'enregistrer les entrées et les sorties, soit parce qu'ils sont transportés en contrebande, soit parce qu'ils bénéficient d'une tolérance administrative à titre d'ef-

(3) P. Reboud : Précis d'Economie Politique, t. II, p. 1, p. 104.

fets personnels des voyageurs, soit pas suite des fausses déclarations. » Ce qui importe, pour nous, c'est que la défaillance du personnel ou la fausse déclaration influent beaucoup sur la confiance que l'on peut avoir dans la statistique du commerce extérieur (4). Nous pouvons y ajouter encore les erreurs d'évaluation qui sont faites par l'administration des douanes, pour les marchandises sur lesquelles les droits sont perçus sous forme de droits spécifiques ou qui entrent en franchise. De plus, certains articles qui traversent un pays arrivent dans le pays de destination où ils sont très souvent confondus dans la statistique avec les articles du pays transitaire (5). La comparaison de la statistique des exportations de l'étranger par rapport à la statistique des importations nationales, non seulement permet de voir quelquefois des discordances invraisemblables

(4) Dans une thèse de doctorat de M. Schuller, *La Statistique douanière et ses méthodes* (1911), voici une anecdote. Dans un village frontalier, la Direction remarqua un jour que les chiffres des exportations avaient subi des écarts inexplicables : enquête faite sur ce phénomène, il se trouva tout simplement que l'employé avait été changé. Cité par Ch. Gide, *op. cit.*, t. II, p. 3.

(5) Dans l'étude sur les rapports commerciaux entre la Yougoslavie et la Turquie qui se sert du contingentement des importations publié par l'Office du commerce extérieur de Yougoslavie (*Bulletin de l'O. C. E. de Belgrade* du 10 février, n° 4, p. 9). D'après la statistique yougoslave, les ventes en Turquie en 1930 sont d'environ 13.361 tonnes pour une valeur de 10.000.000 de dinars, par contre, dans la statistique turque, les importations de Yougoslavie représentent 8.718 tonnes pour une valeur de 5.700.000 dinars. De même en regardant les différentes positions de la statistique, il y a un grand nombre de marchandises que l'on a exportées vers la Turquie et qui ne figurent pas dans la statistique turque. En réalité c'est que les marchandises yougoslaves passant par la Grèce sont inscrites très souvent comme arrivant de la Grèce directement.

bles au point de vue numérique, mais encore de voir certaines positions, qui existent dans la statistique étrangère, être inconnues dans la statistique du pays importateur. Maintenant, il faut savoir comment le pays qui établit le contingent aurait la possibilité de le répartir proportionnellement aux importations antérieures, sans soulever des protestations de la part des Etats intéressés. La réponse est ici impossible par le fait même que la base sur laquelle l'édifice doit reposer est mauvaise. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'en réalité la répartition est faite d'après la statistique douanière des importations, sans se préoccuper de son exactitude et qu'une autre solution dans ce sens est difficile à trouver.

Ainsi, nous arrivons à la constatation que cette forme de répartition ne permet pas de réaliser un traitement égal à tous les Etats importateurs et que par ce fait l'exportation nationale aura toujours des difficultés sur les marchés de ceux qui se considèrent lésés par une répartition d'un contingent quelconque. De même, cette forme ferme complètement la porte aux pays qui n'avaient pas encore pris pied sur le marché et, par contre, ouvre un large débouché aux produits nationaux du pays dont l'importation est contingentée. Quoique les difficultés d'application de ce régime soient nombreuses, on était obligé de garder le système de répartition proportionnelle, parce que les conventions passées avant l'avènement du contingentement et surtout dans la période que l'on considère comme celle de prospérité économique et qui est autour de l'année 1927, ne permettaient pas l'emploi d'autres formes de

répartition pendant que la convention est en vigueur. Pour cela partout, aussi bien en France qu'ailleurs, la dénonciation des accords de commerce fut à l'ordre du jour de chaque gouvernement et elle y est encore aujourd'hui (6).

Avec les pays auxquels on avait dénoncé des accords commerciaux ou avec tous les autres quand c'est possible, l'Etat passait de nouvelles conventions d'après lesquelles il accordait à l'étranger un contingent déterminé, à condition que le pays étranger lui accorde un même contingent, au point de vue de valeur, pour ses produits d'exportation ou les autres avantages douaniers qui permettront un pareil équilibre (7) (particu-

(6) Pour ne prendre que le dernier, c'est l'accord commercial franco-suisse. A cet effet, voici une partie du communiqué du ministère des Affaires Etrangères (*Journée Ind.* du 7 juin 1933). « En raison du désir maintes fois exprimé par le Parlement de voir supprimer les consolidations tarifaires dans nos accords commerciaux, le Gouvernement poursuit, depuis un an, la revision des traités contenant de telles consolidations ». On ne parle ici que de la déconsolidation tarifaire; or la question de la clause de la nation la plus favorisée réunit les mêmes suffrages.

(7) Accord franco-yougoslave du 7 novembre 1931. La France s'engage pour trois ans à importer de la Yougoslavie 10 p. 100 du contingent de blé qui doit être importé en France et fixé par le ministère de l'Agriculture. La Yougoslavie offre certaines réductions pour les produits français.

Accord commercial entre l'Allemagne et la Bulgarie (Bulletin de l'O. C. E. Belgrade, juillet 1932, n° 14, p. 23). L'Allemagne assure un droit préférentiel pour certains produits manufacturés.

D'après l'arrêté du Gouvernement de Roumanie, du 27 février 1932, l'importation du sucre est mise sous le régime de contingentement trimestriel, et la répartition par pays est faite sur le principe de compensation avec des produits agricoles, miniers et industriels, pour la valeur correspondante (Bulletin de l'O. C. E. de Belgrade, avril 1932, n° 7, p. 19).

lièrement avec les Etats ne pratiquant pas le système de contingentement des importations). Le contingent devient ainsi une monnaie d'échange avec l'étranger. En effet, l'augmentation de la part d'un pays dans les importations d'un Etat à système de contingentement, est la fonction de l'augmentation des exportations de cet Etat. A la différence d'un troc, en cas où les avantages sont limités par deux contingents réciproques, qui permet de faire des échanges illimités, c'est-à-dire tant qu'il y a quelque chose à offrir, l'importation d'une marchandise est ici strictement limitée par le contingent global qui ne doit être dépassé à aucun prix, sauf en cas de l'augmentation de consommation ou mauvaise prévision. C'est un système qui correspond mieux à la réalité des échanges et surtout à la justice commerciale. Il permet en même temps d'atténuer les représailles de la part des pays étrangers, par le fait qu'un Etat n'aura pas raison de les faire jouer s'il n'est pas en mesure de donner les mêmes avantages qu'un Etat tiers a pu le faire. Seulement, il n'est pas sans inconvénients, c'est d'abord la difficulté d'équilibrer exactement les avantages avec des pays qui ne possèdent pas les produits dont on a besoin et puis, s'il en possède, on est obligé par là de prendre quelquefois ces produits qui peuvent être d'une qualité très inférieure à celle qu'un autre pays peut fournir. Toutefois, comme le contingentement de répartition proportionnelle, nous le considérons comme un fait existant et, comme tel, nous trouvons en lui plus d'avantages que dans le contingentement précédent, surchargé d'inconvénients. Par ce moyen, l'administration est dé-

chargée de la lourde tâche de faire des recherches et des calculs innombrables et des études quelquefois très difficiles, sans pouvoir trouver à la fin une solution équitable.



CHAPITRE IV

L'utilisation et le contrôle des importations contingentées

Le problème qui se pose, c'est de savoir comment les particuliers auront le droit de se servir du contingent, puis comment l'administration fait le contrôle pour que le contingent ne soit pas dépassé. C'est étudier en même temps les phases dans lesquelles les différents modes ont été employés, selon que l'administration était plus ou moins expérimentée. Le premier essai eut lieu avec l'importation libre, qui n'avait pas donné des résultats satisfaisants et on la condamna vite, puis avec la licence, et enfin au moyen d'un certificat.

Pour l'importation libre d'une quantité d'un article déterminé, il n'y a aucune formalité particulière à remplir. Tout le monde peut se servir du volume autorisé à être importé sans demander préalablement une permission particulière à l'administration, à condition, toutefois, de remplir les conditions habituelles que l'on exige pour toute importation (déclaration à la douane,

paiement des droits, certificat d'origine ou de provenance, certificat sanitaire, etc.). C'est le bureau de douane qui est chargé de contrôler que le contingent n'est pas dépassé. Si, encore, c'était un seul bureau par lequel les marchandises contingentées doivent passer, le contrôle serait aisé et sûr, mais en réalité, très souvent, il n'en était pas ainsi. On autorise l'importation libre et plusieurs bureaux sont chargés à la fois d'exercer le contrôle. On peut s'imaginer tout de suite le résultat que cela a pu donner et l'efficacité de ce contrôle. Voici, d'après M. Louis Finet, le résultat que l'on a obtenu, en France, par ce système (1) : « On nous signale notamment le fait avec les entrées des produits animaux étrangers à nos frontières ne pouvaient être réellement connues, par les relevés des bureaux de douanes, qu'avec un retard de dix à douze jours, délai pendant lequel il se produisait des dépassements souvent très importants sur les contingents fixés. » Quelques chiffres renforcent encore mieux cette constatation : le dépassement global en poids au cours du dernier trimestre 1931 a été de 66 pour cent pour les bovins et de presque 100 pour cent pour les porcins. Au lieu de limiter les importations excessives, ce système, au contraire, les encourageait, de sorte que l'on pouvait dire pour la France que toutes les matières contingentées et importées sur cette base n'avaient reçu aucune protection jusqu'en janvier

(1) Louis Finet, Une nouvelle réglementation des contingentements de produits agricoles et alimentaires (*Journée Industrielle* du 8 janvier 1932).

1932. Cette constatation est très importante pour connaître l'efficacité de protection par le système du contingentement des importations.

Mais à côté de ces inconvénients, il y en a encore d'autres qui sont aussi d'une importance capitale. En effet, l'importation libre jusqu'à concurrence du contingent implique l'idée d'un seul vendeur, c'est-à-dire que chaque pays auquel on a attribué un contingent en cas de répartition possède un monopole d'exportation. Or, en réalité, il n'en est pas ainsi puisque c'est une foule de vendeurs, où chacun veut utiliser le contingent de son mieux. Comme nous l'avons vu pour le contingentement global, où les Etats se précipitent pour prendre le plus gros morceau, de même, ici, ce sont les vendeurs à l'intérieur d'un pays qui se disputent la place dans le contingent. De sorte que l'on peut assister au fait que ceux qui sont les plus favorisés utilisent largement le contingent au détriment des autres. De même, il est impossible de connaître combien on pourrait importer dans un moment donné, parce que tout exportateur considérant qu'il pourra vendre ses produits, les expédie vers le pays de destination et s'il est dans les premiers il passera la douane, sinon il a perdu au jeu. Donc, pour les vendeurs, ce n'est qu'un jeu de hasard et comme tout jeu de cette sorte, lui aussi doit être condamné impitoyablement. Cette forme crée une instabilité pour la production et pour le commerce et est, par là, contre toute discipline économique, le seul moyen de prévenir ou d'atténuer la gravité des crises. Ainsi, à peine le système commençait-il à fonctionner qu'on s'est aperçu de tous ces

inconvenients et il fut vite abandonné (2), de sorte que l'histoire a un exemple de plus montrant combien quelquefois l'inexpérience peut coûter cher.

Il fallait chercher un autre procédé qui permette de mieux assurer le contrôle, pour éviter le dépassement, puis mettre fin à la lutte entre les exportateurs, et particulièrement favoriser les importateurs nationaux. A ce sujet, il n'y avait rien à inventer, à part la période de guerre, en France, par exemple, la loi du 5 mai 1931 subordonne l'importation des engrais azotés à la délivrance d'autorisation, donc on n'avait qu'à élargir le procédé déjà connu. Les pays à restriction du commerce des devises utilisaient le même procédé pour leurs importations, seulement il ne peut pas s'agir ici du contingentement, qui exige préalablement la fixation du contingent, et puis la répartition; dans ces pays, l'autorisation est obtenue en cas où l'administration trouve que l'importation est indispensable et

(2) C'est un arrêté du 19 novembre 1931 qui a institué le système des demandes d'autorisation d'importation par les importateurs pour les produits qui, jusqu'alors, étaient importés librement. Seulement jusqu'à la fin de 1931 ce système a peu fonctionné, puisque la plupart des contingents étaient épuisés, de sorte que son rôle commence avec l'année 1932.

En Autriche, l'arrêté interministériel du 28 avril 1932 publie la nomenclature des marchandises pour lesquelles il faut demander la licence d'importer (environ 70 articles).

En Hongrie, le décret du 23 janvier et 5 mars 1932.

En Tchécoslovaquie, le décret du 29 novembre 1931 pour le lait; 4 décembre 1931 pour les tapis; 18-19 janvier 1932, pour un grand nombre d'articles.

En Turquie, en Allemagne, en Suisse, en Hollande, en Grèce et encore dans quelques autres pays, le même système.

s'il y a des devises pour son paiement, et non pas d'après la nécessité du marché.

Le problème, c'est de connaître comment le contrôle est effectué par ce procédé et la manière dont les licences sont délivrées. Lorsque le contingent est fixé et réparti par pays, chaque importateur national doit adresser à l'organisme déterminé, jusqu'à un délai limité, la demande pour importer une quantité de marchandises ainsi contingentée. Pour que chaque importateur soit traité sur un pied d'égalité, il faut qu'il produise les pièces justificatives d'après lesquelles l'administration verra les quantités de marchandises importées par chacun dans une période que l'administration choisit comme base. Une fois le délai passé, on répartit le contingent entre les demandeurs proportionnellement à leur importation antérieure et d'après les pièces qui la justifient. C'est un travail considérable pour l'administration ou tout autre organisme chargé de ce travail. D'après M. L. Finet, en France, au ministère du Commerce, on a procédé à l'établissement des fiches des importateurs, et il considère que c'est un « travail énorme et délicat, étant donné la multiplicité des produits des pays expéditeurs et des importateurs ». Si c'est un inconvénient pour l'administration seulement, c'est déjà beaucoup, mais s'il permet de ne pas dépasser le contingent et de faire régner l'égalité des importateurs, comme il le semble, ces inconvénients sont alors moins grands pour le pays.

A côté de ces charges qui incombent à l'administration, les importateurs même peuvent se trouver gênés

par l'obligation de prévoir prématurément leur besoin en marchandises étrangères s'ils ne veulent pas que le droit d'importer ne leur échappe complètement. De plus, M. E. Allix (3) fait remarquer qu'il est d'une prudence élémentaire pour les importateurs de demander la licence supérieure aux besoins prévisibles, parce que, si l'on constate après que le contingent n'était pas suffisant, l'importateur serait en retard pour demander une licence supplémentaire. Il n'est pas rare de voir que le volume des quantités demandées dépasse le contingent, et alors, une répartition proportionnellement aux importations antérieures ne donnera pas satisfaction aux importateurs qui ont prévu leurs besoins supérieurs cette fois-ci. D'où il résulte qu'un développement des affaires est difficilement réalisable avec l'étranger et nécessite, pour l'importateur, de rester dans les cadres qu'il a acquis pendant une période où, quelquefois, l'entreprise justement commençait à s'adonner à la vente de ces produits, sans avoir eu le temps de la développer jusqu'aux limites prévues au moment de l'organisation. En ce qui concerne les nouvelles entreprises, ils sont, sauf dérogation, dans l'impossibilité complète d'importer quoi que ce soit qui tombe sous le coup du contingentement. Enfin, une autre difficultés, qui est moins grande en réalité, mais existe toutefois, c'est que dans la plupart des pays les licences sont nominatives et incessibles; or, cela n'empêche pas le commerce des licences entre les importa-

(3) Exposé devant la Société d'Economie Politique. Voir *supra*, note.

teurs (4). Seulement, si ce commerce se fait, cela ne permet pas une augmentation des importations au-dessus des contingents, de sorte que pour l'ensemble du pays cela ne présente pas un grand inconvénient. Remarquons encore que, très souvent, pour certaines importations, ce sont les exportateurs qui s'occupaient de la vente directe aux nombreux consommateurs du pays étranger, sans que l'on passât par une entreprise d'importation, c'est le cas pour la vente par catalogue. Pour cette forme de commerce, la porte douanière est, par le contingentement avec licence, fermée à ces maisons.

Poursuivant l'étude du système des licences, nous arrivons à la constatation que, dans certains cas, ce procédé n'a pas pu répondre au but que se propose le contingentement des importations, qui est de limiter les importations au volume déterminé. Théoriquement, le dépassement est impossible lorsque l'utilisation du contingent est faite au moyen des licences, mais en

(4) A propos de licences pour les importations contingentées en Autriche, voici un passage publié dans le Bulletin de l'O. C. E. de Belgrade, septembre 1932, n° 17, p. 23. « Il arrive très souvent aujourd'hui, qu'une maison qui a importé, par exemple, l'année dernière, du vin yougoslave, cette année, n'a pas intérêt à importer une même quantité de vin, quoiqu'elle puisse obtenir la licence pour un volume supérieur à celui dont elle a besoin. » Par contre, une autre maison, qui a besoin du vin yougoslave ne peut pas obtenir la licence, parce qu'elle importait avant seulement du vin de Hongrie ou d'Italie. Il y a une seule possibilité, c'est que la maison, qui est en possession d'une licence pour le vin yougoslave, la transmette à l'autre, mais le vin doit rentrer toutefois sous le nom de la maison à qui la licence est délivrée par l'administration » (trad.).

pratique ce système est tellement compliqué et difficile à appliquer, surtout si le fonctionnement est concentré pour tous les produits dans une même administration, que les erreurs sont parfaitement possibles. Voici, en effet, quelques preuves pour la France. Dans une lettre adressée au président du Conseil par M. Hayer, sénateur, sur la situation des régions minières du Nord et le contingentement (5), il constate que les importations de charbon ont fortement augmenté et qu'« il y a certainement, dans le fonctionnement des licences, des fissures qu'il paraît indispensable de fermer ». La confirmation de cette situation nous est fournie par la déclaration (6) de M. Maes, député-maire de Lens, secrétaire général du Syndicat des mineurs, où il demande « une révision complète des licences qui, accordées inconsidérément, permettaient un dépassement des importations permises, évalué à 120.000 tonnes par mois ». Naturellement, on a remédié à cet état de choses en déchargeant pour certains produits l'administration de la distribution des licences au profit des corporations professionnelles (7) ou au moyen des certificats délivrés par l'étranger, qui est le dernier mode utilisé dans le système de contingentement.

Par l'importation au moyen du certificat, on entend

(5) Publié par la *Journée Industrielle* du 20 janvier 1932.

(6) *Journée Industrielle* du 28 avril 1932.

(7) Par exemple dans le décret du 20 mars 1933. Pour les produits chimiques, par l'Office des produits chimiques et pour quelques autres produits par la Confédération générale de la Production française. A remarquer que le visa de l'administration douanière est nécessaire.

un procédé d'après lequel un organisme étranger s'engage à délivrer des certificats aux exportateurs et à veiller à ce que le contingent du pays importateur ne soit pas dépassé (8). L'utilité de ce procédé, c'est que l'administration du pays d'importation se décharge de tout le travail qu'il avait avec le procédé des licences et que le contrôle est double, d'abord par l'organisme qui délivre le certificat, puis par l'Etat importateur, de sorte que le dépassement est absolument impossible. En plus, l'Etat étranger s'engage à échelonner le contingent, de telle façon qu'il n'y ait pas encombrement sur le marché du pays importateur susceptible de provoquer de brusques variations des cours (9).

(8) Le premier accord de cette sorte, c'est celui conclu entre la Yougoslavie et l'Autriche dans la deuxième quinzaine du mois de décembre 1932.

En France un avis aux importateurs du 11 janvier 1932 déclare que, pour l'importation des jeux et jouets, la marchandise doit être accompagnée de certificats délivrés par la Chambre de Commerce de Nuremberg. De même (arrêtés du 14 janvier et du 17 janvier 1932), pour le bétail et les produits de charcuterie en provenance de l'Italie et des Pays-Bas : « L'importation des marchandises énumérées ne pourra avoir lieu qu'au vu d'un certificat de contingent délivré par le pays intéressé. » Les plus récents (*Moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie*, 11 mars 1933, p. 361). Pour les articles de lampisterie de l'Allemagne, le certificat de la Confédération des Fabricants travaillant la tôle et le fer-blanc à Berlin. Le moult de vendange provenant de l'Espagne et de la Grèce nécessite le certificat; faux et faucilles d'Autriche, certificat de Oester Sensenwerks verband Linz auf Donau, etc.

(9) M. Louis Finet, V. supra, notes : « L'obligation de l'échelonnement par décades — et même par jour pour certaines marchandises (fleurs) — est aussi un avantage pour notre production, qui ne se trouvera pas, comme précédemment, en certaines périodes, devant un afflux inconsidéré de produits étrangers. »

C'est une collaboration administrative entre les pays contractants ayant donc pour but de faciliter le fonctionnement et d'assouplir la rigidité du régime de contingentement.

Lorsqu'un arrangement est conclu entre les pays intéressés et quand un contingent est attribué à une partie contractante pour un délai déterminé, il y a deux formes d'utilisation possibles. Le contingent est réparti entre les producteurs du pays, directement par l'administration, comme c'est, par exemple, le cas pour le contingent de l'Autriche accordé à la Yougoslavie pour le bétail et qui est réparti et contrôlé par l'Office du commerce extérieur de Yougoslavie (10), où l'adminis-

(10) Voici quelques dispositions de la loi yougoslave du 22 décembre 1931 pour l'organisation et le contrôle des exportations de bétail, de viandes et dérivés, qui est la suite de l'accord conclu entre la Yougoslavie et l'Autriche, où la Yougoslavie est chargée de délivrer les certificats aux exportateurs (Bulletin de O. C. E. de Belgrade, janv. 1932). § 1. Afin que la rationalisation d'exportation....., et d'exécution des dispositions, se rapportant à cette exportation, des accords commerciaux, le ministre du Commerce et de l'Industrie est autorisé, après avis du Conseil des ministres, d'ordonner par des arrêtés, règlements et ordonnances:

- a) Les dispositions pour l'organisation d'exportation
- b) Les mesures de contrôle pour assurer cette exportation.

.....

§ 3. Le contrôle a pour but l'exécution des dispositions des accords commerciaux pour le contingentement d'exportation....., le mode de répartition, le contrôle de la répartition dans le temps et l'espace et tout ce qui est en rapport étroit avec ceci.

§ 4. A l'Office du Commerce Extérieur qui est chargé de délivrer les certificats sera attaché un Comité d'experts.

§ 8. Toute infraction est passible de 25.000 dinars (10.000 fr.).

tration délègue son droit à un organisme professionnel directement intéressé comme, par exemple, pour l'importation des fourches et crocs de la Tchécoslovaquie en France, pour lesquels le certificat est délivré par l'Association de l'Industrie Tchécoslovaque, de Prague. Le gouvernement se dessaisit volontairement de ce droit au profit des organismes professionnels, mais quelquefois cela n'est pas possible, parce que très souvent toutes les productions ne sont pas organisées dans des représentations centrales et uniques. Pour cette raison, le nombre des cas où le certificat est délivré par un organisme professionnel est beaucoup plus grand dans les productions minières et industrielles que dans les productions agricoles, pour lesquelles le gouvernement se charge de ce service. Les producteurs préfèrent que la répartition soit faite dans le cœur même de leur organisation, où ils pourront mieux envisager toutes les difficultés qui peuvent se présenter, et donner des solutions plus aisées, qu'un organisme public. Nous avons dit que ce contrôle est double, en pratique, il est réalisé de la façon suivante : Quand l'organisme du pays exportateur délivre le certificat, il le fait connaître à la douane où la marchandise doit passer, et l'administration des douanes du pays im-

En cas de récidive, possibilité d'exclure, complètement et pour toujours, l'exportateur du registre.

Les pièces que doit fournir un exportateur sont les suivantes :

- 1° Le nom et l'adresse de l'entreprise...
- 2° Le certificat d'inscription au registre de commerce;
- 3° Quantité et pays d'exportation;
- 4° L'extrait du livre pour prouver combien on a exporté, à partir de l'année 1925, pour chaque année et chaque pays.

portateur contrôle ainsi si la quantité à importer n'est pas dépassée, de sorte que si l'organisme a commis une erreur, on la lui fait remarquer tout de suite.

L'organisme effectue la répartition, soit proportionnellement à la capacité productive de l'entreprise, soit proportionnellement aux exportations pendant une période prise comme base, soit enfin, d'après les marchés passés avec les acheteurs étrangers. Le pays est libre de se servir des moyens qu'il trouve les mieux appropriés et dans aucun accord on ne voit de clause limitative. Le procédé le plus employé est celui au moyen duquel la part dans le contingent est accordée aux producteurs d'après les exportations antérieures, mais les autres sont parfaitement réalisables. En effet, si on répartissait le contingent d'après la capacité productive d'une entreprise, il n'y aurait aucune objection à faire et cela répondrait au but d'une production bien organisée; seulement, une remarque est nécessaire à ce sujet, c'est que la production d'un même objet par différentes entreprises n'a pas une même destination. Il y a des entreprises qui produisent seulement pour l'exportation et d'autres seulement pour la vente à l'intérieur du pays, de sorte qu'une répartition proportionnelle à la capacité productive portera atteinte à cette division du travail entre les entreprises. En ce qui concerne la distribution du contingent entre ceux qui ont déjà un contrat de vente dans la main, nous croyons qu'elle donnerait satisfaction aussi bien aux acheteurs qu'au vendeur, car dès qu'un contrat est passé, on le fait connaître à l'organisme qui délivre le certificat et ainsi on est sûr de la vente à l'étranger.

Seulement, ici non plus qu'ailleurs, on ne doit pas être trop absolu puisqu'il se peut qu'un grand nombre de contrats dépassant ce contingent se présentent en même temps, d'où la difficulté de satisfaire tous les demandeurs.

L'avantage incontestable de ce procédé, c'est que la répartition du contingent entre les producteurs d'un pays présente le caractère d'une économie organisée, d'une adaptation, encore partielle, de la production à la consommation. Cette forme de répartition ressemble beaucoup à celle effectuée, dans un cartel pour la vente, par le bureau de commande, c'est-à-dire à une entente entre les producteurs; seulement, comme elle n'est pas souvent volontairement réalisée, nous préférons employer le mot concentration. Cela nous mène tout de suite à distinguer deux cas de concentration de cette espèce. La concentration en quelque sorte volontaire est celle qui vient à la suite d'un accord entre les producteurs d'un pays avec ceux de l'autre pays qui fixent le contingent (contingemment amiable) et pour lequel le même organisme du pays contractant effectue la répartition du contingent ainsi déterminé entre ses producteurs. La concentration forcée, c'est le cas où aucune entente entre les producteurs, ni pour la production, ni pour la vente, n'a lieu, et que par le procédé de répartition au moyen d'un certificat, cette concentration est réalisée de fait pour la vente à l'étranger. Sous quelque forme qu'elle se présente, l'organisme qui se trouve à la tête de cette concentration doit présenter la base pour une production disciplinée. Le plus souvent, il doit veiller toujours (ce qui

n'est pas le cas, sauf quelques exceptions), à ce que les producteurs envoient les meilleures qualités (11) possibles pour élever la renommée de la production nationale et, par là, garder la clientèle du pays qui lui donnera, sinon un contingent supérieur, du moins le même contingent à l'avenir.

Comme tout système nouveau, celui-ci n'a pas duré bien qu'on ne lui ait rien reproché. Ainsi, par exemple, M. E. Allix (12) s'inquiète de voir que le commerçant français perd le choix de son fournisseur, il doit s'adresser aux maisons qui ont obtenu le certificat, de sorte que le gouvernement étranger détient le monopole du commerce avec la France. Dans le même ordre d'idées, M. Proix (13) croit que par ce système les acheteurs français vont se trouver dans la nécessité d'effectuer leurs achats aux seuls titulaires de licences d'exportation qui seront évidemment à même de se montrer plus exigeants quant au prix, d'où gêne pour les importateurs et préjudice pour les consommateurs. M. Anguelini (14) : Les importateurs français vont être obligés d'adresser des demandes aux pays étrangers pour faire entrer les marchandises dans leur propre pays. » Que faut-il penser de ces objections? C'est

(11) V. supra, note 1, M. Louis Finet: « On fait ressortir aussi la garantie, pour nous, de ne recevoir que des produits de qualité qui ne désorganiseront pas le marché français ».

(12) Voir supra, note 8, chap 2.

(13) M. Proix, dans la conférence qu'il a prononcée devant la Société d'Economie nationale le 22 janvier, publiée par la Réforme Economique du 31 janvier 1932.

(14) P. Anguelini, La Politique du contingentement des importations (Thèse, Paris 1932, déc., p. 137).

d'abord que ce régime a pu donner lieu à des abus, faute d'une bonne organisation du système. Mais, par contre, il a donné quelquefois de bons résultats, ce qui prouve la durée pendant laquelle il fonctionne, et qui est quelquefois supérieure à un an. Nous savons que le régime d'importation libre, dès qu'il a révélé des inconvénients, fut remplacé dans les deux ou trois mois, par le système des licences ou certificat. Si ce dernier avait des inconvénients supérieurs à ceux de licence, il n'y aurait aucune raison de ne pas y revenir. Naturellement, cette constatation ne pourrait pas donner satisfaction, puisqu'elle est d'ordre purement technique; or, elle est toutefois nécessaire pour renforcer l'avantage du système. En ce qui concerne le choix du fournisseur par l'acheteur, il est possible que cela ne puisse présenter aucun inconvénient si la répartition des certificats est faite par ordre de contrat conclu, sinon cela serait toujours le fournisseur ancien qui garderait sa place comme auparavant; en cas de répartition proportionnelle, le seul cas peu avantageux peut-être, c'est la répartition proportionnelle à la capacité de production. En ce qui concerne l'exigence des fournisseurs, et d'après ce que nous avons dit plus haut, il est difficilement concevable qu'il maltraitera son client, duquel il dépend très souvent et qui peut facilement lui fermer la porte en s'adressant à un autre. Aujourd'hui, il est rare qu'un pays seulement ait le monopole d'une production (même pour le radium, la Tchécoslovaquie n'est pas la seule à le posséder), de sorte que l'on peut sans grandes difficultés changer de fournisseur. On nous cite le cas,

par exemple (15), d'une caisse d'œufs qui coûtait, par suite du régime de certificat, beaucoup plus cher en France qu'ailleurs. Seulement, nous nous demandons si la faute en incombe au régime de certificat ou au marché sur lequel on vend ces œufs, et si, dans le système de libéralisme économique on avait le même résultat. Si on a voulu que les prix baissent, on n'avait qu'à ouvrir la porte aux autres pays producteurs et surcharger ainsi le marché.

Nous ne pouvons pas dire d'une manière absolue que ce régime n'a pas provoqué quelques abus, mais, de même, nous croyons que par un perfectionnement, pour l'économie internationale et nationale, ce régime ne peut pas être très désavantageux. S'il y a des protestations, elles peuvent servir utilement à un meilleur aménagement du système. Naturellement, on ne pourra jamais satisfaire tout le monde et il y aura toujours des mécontents; seulement, il faut nous rappeler que la politique des cochers n'a pas empêché la création des chemins de fer. Si l'expérience de ce régime nous montre, dans un avenir plus ou moins proche des résultats positifs, il n'y aura aucune raison de le remplacer par un autre, même si c'est la liberté économique absolue dans les échanges internationaux, le rêve de l'école classique et celui des producteurs, qui veulent, par ce moyen, imposer leur hégémonie aux autres.

(15) Voir supra, note 2. E. Allix. ne caisse d'œufs en France coûtait 14 à 15 dollars, le même fournisseur la vendait 9 à 10 dollars en Grande-Bretagne, en Suisse, en Allemagne. Le beurre provenant de Hollande, deux fois plus cher qu'ailleurs. « Il paraît difficile de soutenir que le contingentement n'est pas une cause de cherté. »

CHAPITRE V

Le contingentement et le tarif douanier

La question qui se pose à nous, c'est de savoir quel est le rôle du tarif douanier dans le pays qui se sert de la politique du contingentement des importations. Pour le découvrir, il est nécessaire de voir le fonctionnement du tarif douanier avant le contingentement, puis son fonctionnement avec le contingentement.

Un tarif douanier sert à protéger la production nationale, à compenser la situation défavorable par nature, à conclure des traités de commerce et enfin à procurer des ressources au budget de l'Etat. De ces quatre aspects que présente un tarif douanier, c'est le premier qui serait tout à fait éclipsé par le contingentement qui remplira mieux peut-être son rôle. En réalité, le tarif douanier, au cours de la crise mondiale, dans laquelle nous nous trouvons encore, n'était pas capable de résister aux manœuvres de toutes sortes dont l'étranger s'est largement servi pour augmenter les exporta-

tions (1). Le tarif douanier est un moyen peu souple pour protéger le travail national, son application est bornée aux deux extrémités opposées; il peut, ou prohiber complètement l'entrée d'une marchandise, ou permettre son entrée en exigeant le paiement d'un droit que l'étranger serait en mesure d'effectuer. Il n'y a pas, entre ces deux limites, un moyen qui serait intermédiaire et qui rendrait possible l'importation d'un article sans que celle-ci prenne un volume très considérable, qui évidemment nuit à l'économie nationale. De plus, le tarif trop élevé incite les producteurs nationaux à augmenter leurs prix de vente. Lorsque cette hausse des prix de vente est réalisée, l'étranger ne trouvera pas que le droit de douane est trop lourd pour lui, puisqu'il aura sur le marché un prix très avantageux qui lui facilitera le paiement. Ainsi, l'effet d'une élévation de tarif douanier peut être seulement momentané, c'est-à-dire jusqu'à l'élévation des prix à l'intérieur du pays. Si l'on veut continuer à protéger l'industrie nationale, la nécessité d'augmenter encore le tarif douanier s'impose et le jeu peut être répété. Mais il y aurait ainsi deux classes, celle qui profite de cette protection et celle qui en paie les frais. Seule-

(1) Dans *le Capital* du 26 mai 1933, M. A. Landry écrit, sous le titre « La politique commerciale du temps présent » en comparant les contingents aux droits de douane : « Les barrières qui constituent ces derniers (douane), si élevées qu'elles soient, peuvent théoriquement être franchies par les marchandises étrangères; elles permettent que les importations s'accroissent. Au contraire, les contingentements déterminent d'une manière absolue pour tout le temps qu'ils resteront en vigueur. »

ment, la classe qui ne bénéficie pas de ces avantages de la protection verra qu'en achetant des articles trop chers, ses ressources diminuent et que la crise du pouvoir d'achat la possédera entièrement.

Prenons pour hypothèse un pays dans lequel, à un moment donné, les importations deviennent trop grandes, en dépit de la barrière douanière. Cette augmentation des importations d'une marchandise déterminée doit nécessairement produire une baisse de prix si le volume de la consommation ne s'accroît pas dans la même proportion. On pourrait croire que cela diminuera les importations étrangères; or, il n'en est rien en réalité. Il faut savoir d'abord que le plus souvent l'étranger n'exporte que l'excédent de sa production, la quantité pour laquelle le producteur ne trouve aucun acheteur sur le marché national, et puis, surtout, il est possible que le producteur ou l'Etat ait des dettes étrangères à payer et que la nécessité de se procurer des devises étrangères pour leur paiement l'oblige à vendre à tout prix. Pour défendre le marché ainsi menacé dans le système du tarif douanier seul, l'Etat fera élever les droits de douane. A ce moment, au fur et à mesure que le stock baissera, le prix de la marchandise tendra vers la hausse et, par là, la production nationale sera très avantageuse. Mais le consommateur, par ce fait, aura à souffrir de deux maux, d'abord de l'insuffisance de la production pour satisfaire la totalité de ses besoins et ensuite de la cherté du produit national. Cette situation poussera l'Etat à diminuer le droit de douane, trop élevé pour permettre à l'étranger d'importer cet article, alors il est possible que l'étran-

ger, tout à coup, jette sur le marché une quantité assez considérable pour provoquer une nouvelle baisse. C'est ainsi que le tarif douanier, ou permet une importation sans limites, ou la prohibe complètement. Il en résulte que ce jeu d'instabilité n'est favorable ni aux consommateurs, ni aux producteurs nationaux, ni aux producteurs étrangers. Il fallait trouver un moyen qui, tout en protégeant le travail national, ne fermerait pas la porte aux entrées des quantités nécessaires et donnerait plus de stabilité et de régularité sur le marché intérieur.

On cherchait, du côté des ententes internationales, des producteurs pour l'organisation internationale de la production (2) et des échanges, au moyen du contingentement de la production et la répartition des marchés. Mais ces ententes ne sont possibles que pour certaines catégories de production, le plus souvent pour les produits essentiels à la consommation industrielle (les matières premières) très rarement pour les produits achevés dont la diversité est trop grande. De même, les gouvernants sont souvent très hostiles aux cartels et trusts, aussi bien nationaux qu'internationaux, car ils craignent l'application par ceux-ci des méthodes commerciales malsaines capables de provoquer une hausse des prix ou une immixtion indirecte dans les affaires d'un pays. A la conférence Econo-

(2) V. Lebée, *Trusts et cartels internationaux*, Hachette, Paris 1929; Chiati, *Les ententes industrielles internationales*, thèse, Paris 1928; *Système des rapprochements économiques*, par E. Grossmann, publié par S. D. N., C. E. C., p. 24.

mique Internationale (3) de 1927, les délégués apportaient à la tribune des craintes des consommateurs et des ouvriers, ainsi que de l'Etat. Ajoutons enfin que la plupart des ententes ne sont constituées qu'entre les producteurs qui se font concurrence sur les marchés étrangers, et c'est pour supprimer cette concurrence qu'ils s'entendent, tandis que la vente sur leur propre marché est réservée à chacun d'eux librement (4). Mais les producteurs qui ne produisent pas suffisamment pour satisfaire la demande des consommateurs dans leur pays, préfèrent rester libres et ne conclure aucun arrangement avec les pays étrangers, espérant toujours produire davantage et augmenter leurs prix à l'abri de la barrière douanière. Pour toutes ces raisons, l'abaissement des droits de douane, l'adapta-

(3) V. R. Guillaïn, *Les Problèmes Douaniers Internationaux et la Société des Nations* (thèse Paris 1930), p. 114. « Dès l'instant où elle est maîtresse sur le marché, l'entente peut dicter ses prix, les fixer artificiellement au-dessus du prix de revient, ne chercher que son bénéfice, fût-ce au prix d'une élévation exagérée des prix de vente. » « La réorganisation et la suppression de certaines entreprises, à l'intérieur de l'entente, mettent sur le pavé une partie des ouvriers » ; « le danger de voir des ententes puissantes former à l'intérieur de nations des forces capables de nuire à l'Etat, et susceptibles de se livrer à l'extérieur à des agressions économiques, autrement difficiles à réprimer que les agressions politiques prévues par l'article 10 du pacte de la Société des Nations ». V. W. Oualide : *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et des consommateurs*. Publié par S. D. N.; C. E. C. P., p. 98.

(4) Par exemple l'entente franco-allemande, pour la vente de la potasse. Pour plus de détail sur les différentes formes des ententes internationales, voir L. Brocard. *Principes d'Economie Nationale et Internationale*, t. II, p. 192-198.

tion de la consommation à la production, et, par là, la stabilisation des prix ne pouvaient pas se réaliser au moyen des ententes internationales entre les producteurs, parce que leur constitution même est difficile. Donc, les particuliers seuls n'ont pas la possibilité d'organiser les échanges internationaux pour le bien-être de tous.

Le contingentement des importations implique l'idée d'un pays organisé économiquement, où on connaît la capacité de sa production nationale et la consommation qu'elle doit satisfaire, ainsi que celle que cette production ne peut pas satisfaire; de sorte que pour le surplus, il faudrait s'adresser à ceux qui ont trop ou qui ont la possibilité de produire au-dessus de leurs propres besoins. Pour cela, ce pays autorise l'importation, seulement du surplus et rien de plus. D'autre part, l'étranger qui ne pourrait vendre au-dessus du contingent cessera de produire plus que ce que l'on lui demande, parce qu'il n'aurait pas le moyen de dépasser ce contingent, les méthodes dumping étant complètement paralysées, et c'est déjà un gros avantage. Le producteur national est, par là, satisfait parce qu'il pourra écouler toute sa production à un juste prix, et il en est de même pour les producteurs étrangers qui ne produiront plus au hasard et à perte, car ils sauront exactement que le marché est réservé à eux seuls et qu'ils ne se trouveront pas devant une porte fermée à l'improviste à leurs produits. En ce qui concerne le consommateur, nous avons constaté qu'avec la protection douanière, tantôt il était gêné par la disette des marchandises sur le marché et par la hausse de

leurs prix, qui diminuait son pouvoir d'achat, et tantôt il pouvait se procurer des marchandises à bas prix parce que le marché était largement approvisionné; mais, malgré tout, il ne pouvait pas satisfaire complètement ses besoins, parce qu'il faisait des achats au moment où le prix était élevé, en sorte que son pouvoir d'achat était diminué. Or, maintenant, par le fait que la quantité de marchandises sur le marché national sera constante, et que la concurrence subsistera, toutefois, entre les producteurs nationaux, on peut espérer que le prix sera assez stable, sans subir de grandes variations, ce qui est le désir général. Mais si nous supposons que la concurrence à l'intérieur du pays n'existe pas et que les producteurs ayant ainsi un monopole tendant à faire élever les prix, l'Etat gardien de l'équilibre aura deux moyens à sa disposition, soit d'augmenter le contingent et permettre l'accès, sur le marché intérieur, aux concurrents des autres pays, soit d'établir une justice arbitrale de prix pour résoudre le conflit entre les consommateurs et les producteurs.

De tout cela nous déduisons que le contingentement des importations a rendu presque inutile la protection du travail national par le tarif douanier. C'est ici que nous faisons le reproche à ceux qui ont considéré que les entraves aux échanges internationaux sont les barrières douanières, d'avoir demandé de toute leur force la suppression pure et simple, au lieu de demander l'organisation de la production et de la consommation. M. Loucheur faisait bien valoir, en parlant des ententes internationales à la Conférence économique interna-

tions (5) de 1927, que la question fondamentale est celle de l'organisation générale de la production, du rétablissement de l'ordre dans la vie économique, et il ajoutait qu'en répartissant les marchés et en fixant des prix internationaux, l'entente rendra inutile, pour les produits qu'elle concerne, la protection douanière (6). Nous pouvons appliquer ce jugement également, dans une certaine mesure, au système du contingentement, qui organise, lui aussi, une entente très générale entre les intérêts économiques des différents pays, tout en réservant la pleine souveraineté à chaque Etat sur son économie nationale.

Toutefois, dans le système de contingentement, le tarif douanier subsiste, mais c'est pour remplir deux rôles principaux, d'abord compenser la différence des prix de revient entre la production du pays importateur et celle du pays exportateur, et ensuite de procurer au fisc, par là, des ressources pécuniaires.

Le droit douanier doit continuer à remplir le rôle de compensateur de la différence existant entre les prix de revient nationaux d'une marchandise et les prix de

(5) V. R. Guillaïn, *op. cit.*, p. 115.

(6) M. L. Brocard écrit à ce sujet les lignes suivantes (*op. cit.*, t. III, p. 195) : « Sans méconnaître que les ententes peuvent agir aussi parfois dans le sens du maintien des droits à l'abri desquels elles négocient, il n'en est pas moins vrai que, quand elles sont constituées, quand le contingent de production est fixé aux divers groupements nationaux, quand surtout les débouchés sont répartis entre eux de telle façon que chacun n'a plus rien à craindre de la concurrence des autres, la protection douanière tend à devenir inutile, dans la mesure du moins où elle est dirigée contre les entreprises incorporées dans le groupement. »

revient des producteurs étrangers. Comme tel, le tarif douanier ne doit être consolidé par aucun accord de commerce, puisque les conditions de la production sont très différentes dans le temps. On pourrait se demander si vraiment cette différence existe pour tous les produits. La réponse est difficile à formuler, parce que les causes sont très nombreuses qui influent sur le prix de revient de chaque produit et dans chaque pays. Toutefois, nous pouvons les classer en quatre groupes, d'après leur importance, savoir : les causes d'ordre naturel (une exploitation d'une mine en carrière est moins onéreuse que celle en puits) ; fiscal (les impôts les plus élevés dans un pays que dans un autre) ; bancaires (la pénurie des capitaux, les intérêts très élevés, l'amortissement trop grand, etc.), et social (le rendement des ouvriers d'un pays inférieur à celui d'un autre, l'esprit d'entreprise moins développé chez l'un que chez l'autre). Ayant ainsi constaté l'existence de cette différence, le problème qui se pose est de savoir — le tarif douanier compensateur n'existant pas — ce qu'il arriverait dans un système de contingentement sur le marché intérieur du pays. Lorsque le contingent d'un article est déterminé, il faudrait savoir si le volume de la production nationale du même article est inférieur ou supérieur au contingent à importer. Si la quantité à importer dépasse de beaucoup celle produite dans le pays, c'est l'étranger qui dictera le prix et il est probable qu'il ne tardera pas à vendre à bas prix, pour ruiner l'industrie nationale et, par là, obtenir un contingent supérieur dans l'avenir. Mais le vendeur étranger aimerait mieux quelquefois vendre

au même prix que le producteur national et ainsi est maître du marché, et l'étranger, si le coût de sa prendre une plus grosse part de bénéfice. Donc, ici, nous avons deux résultats possibles : celui où la production est en danger, par suite de la baisse des prix, et celui où le producteur étranger reçoit un bénéfice plus grand que le producteur national. Si, au contraire, le volume de la production nationale est supérieur à celui importé, c'est le producteur national qui production est inférieur, aura une belle occasion de bénéfice. Dans un seul cas, nous avons vu que la production nationale est en danger, et, de même, que le contingentement seul n'est pas capable d'éviter ce danger. Dans les deux autres cas, l'étranger profite beaucoup de la situation défavorable de la production nationale. Pour cela, la nécessité de compléter le contingentement par un tarif douanier compensateur s'impose et c'est pour jouer le rôle de protecteur d'un côté, puis réduire le profit que l'étranger pourrait tirer d'un autre côté. Dans cette dernière hypothèse, le droit compensateur se propose de déplacer le bénéfice de l'exportateur étranger au profit de l'Etat. On ne veut pas que le capital sorte du pays et diminue, par là, le stock de devises ou en or, ce qui nuirait à la stabilité de la monnaie nationale. Or, la somme que la douane perçoit ainsi peut servir utilement à aider la production nationale, pour qu'elle puisse mieux organiser ses conditions de fabrication et, par là, diminuer, elle aussi, peu à peu le prix de revient, afin que la différence avec l'étranger soit de moins en moins grande, cela au profit des consommateurs qui auront

la possibilité de se procurer des articles moins chers qu'auparavant.

Dans le passage précédent, nous avons démontré comment l'Etat se procure des ressources au moyen de droits douaniers compensateurs, nous l'avons envisagé sous la forme de représentant de la production nationale, pour le compte de laquelle il perçoit les droits de douane. Mais, au lieu de consacrer cette somme perçue à l'encouragement de la production nationale, l'Etat pourrait la prendre pour boucher les dépenses administratives ou autres dépenses quelconques. C'est dans ce cas que nous pouvons considérer le droit douanier comme ayant un but fiscal en même temps que le but compensateur. Si l'Etat veut poursuivre seulement le but fiscal par les droits douaniers, nous arrivons au fait d'un double protectionnisme. Un tarif douanier trop élevé ne permettra pas aux étrangers l'utilisation du contingent, de sorte que ce contingent est bloqué. Or, la conséquence de cette prohibition c'est que l'Etat n'aura pas de ressources du côté de la douane, et cela nous amène à conclure que dans aucun cas les sommes perçues par l'Etat sur les articles importés et contingentés, ne pourront lui fournir plus que le droit compensateur le fait.

CHAPITRE VI

Le contingentement et le régime juridique du commerce extérieur

Il s'agit ici de savoir comment le tarif douanier permettrait la conclusion des accords commerciaux, et si le contingentement des importations peut également être la base pour la négociation de semblables accords. Les négociations ayant pour base le tarif douanier portaient, soit sur une diminution des droits de douane à l'importation des marchandises d'origine ou de provenance d'une partie contractante, soit sur l'égalité du traitement avec un concurrent d'un pays tiers, qui est complétée très souvent par un abaissement du droit de douane, mais seulement dans les limites dont le pays tiers bénéficie; soit, enfin, sur la réciprocité stricte des avantages douaniers que les parties contractantes s'accordent. Il s'en suit que, entre autres dispositions qui ne concernent pas le tarif douanier directement, la convention commerciale, conclue entre deux parties,

doit nécessairement contenir une des deux dispositions suivantes :

a) L'octroi du tarif minimum ou du droit conventionnel;

b) Le traitement d'égalité ou la clause de la nation la plus favorisée.

Nous étudierons ces deux cas séparément l'un de l'autre, en intégrant à chacun le contingentement des importations, pour tirer ainsi un parallèle entre ces deux systèmes envisagés à part. Ces considérations nous imposent la division de ce chapitre en deux paragraphes, savoir :

1° Le tarif minimum ou conventionnel et le contingentement.

2° Le contingentement et la clause de la nation la plus favorisée.

§ 1. *LE TARIF MINIMUM OU CONTRACTUEL ET LE CONTINGEMENT*

Un Etat qui veut mieux traiter les marchandises d'origine d'un pays que celles d'un autre, ou leur donner les mêmes concessions qu'il a accordées préalablement à un pays tiers, conclut avec ce pays un accord de commerce dans lequel il stipule que les articles provenant du pays contractant ne seront grevés à l'entrée que d'un droit du tarif minimum (en cas de système à double tarif) ou d'un droit conventionnel (en cas de tarif autonome réductible par voie conventionnelle, ou en cas de double tarif lorsque le droit accordé se

trouve entre ces deux limites qui sont le droit maximum et le droit minimum, ou enfin dans l'hypothèse d'un droit fixé au-dessous du tarif minimum, qui est fréquemment utilisé par l'Espagne et le Brésil) (1). La raison d'être d'une telle disposition se trouve dans le fait que l'autre partie contractante avait concédé des avantages semblables, en vertu du principe *do ut des*, qui est à la base de toute convention. Ces avantages peuvent être de même ordre, c'est-à-dire consister dans une diminution des droits de douane, mais il est possible également qu'ils soient d'ordre politique, financier ou social. Donc, l'idée de réciprocité est ici vaguement appliquée, et la plupart du temps un contractant aura beaucoup plus d'avantages à la mise en application de la convention que l'autre. Mais ce qui nous importe, c'est que le tarif douanier soit à la base pour la conclusion de la convention commerciale, par la réduction du droit de douane.

Or, dans le système du contingentement des importations, nous avons attribué au tarif douanier le rôle de compenser la différence existant entre le coût de la production de l'étranger et celui de la production nationale, et d'empêcher l'évasion des gros bénéfices perçus par l'importateur étranger, qui est la conséquence de cette différence. Il paraît alors que toute diminution du tarif compensateur, en cas de contingentement, non seulement pourrait causer préjudice

(1) V. D. Serruys, *Traité de commerce, systèmes tarifaires et méthodes contractuelles*, p. 5 (S. D. N., 1927).

aux producteurs nationaux, mais encore que l'importateur utiliserait le profit ainsi obtenu au perfectionnement de sa propre production et, par là, augmenterait encore son bénéfice (2). Toutefois il faut nous demander : y a-t-il des cas où on aura intérêt à abandonner ce principe absolu de non-diminution par voie conventionnelle du tarif compensation? Si l'on approfondit les recherches de ce côté, en étudiant l'organisation de la production à l'étranger d'une part et la vente par l'exportation des produits nationaux, d'autre part, on pourrait admettre des dérogations à ce principe dans deux hypothèses seulement.

La première hypothèse est celle où la production des produits que le pays importe dans des contingents déterminés appartient aux nationaux du pays importateur. Quoique le prix de revient puisse être inférieur à celui du pays importateur, on aura intérêt à favoriser l'exploitation de l'entreprise nationale à l'étranger par un abaissement du tarif compensateur. On accorde ainsi au gouvernement de ce pays un droit préférentiel (au-dessous du droit compensateur) pour ces produits, et il est possible même que le gouvernement étranger accorde une certaine réduction de tarif douanier pour quelques exportations nationales ou un contingent supérieur aux précédents, en cas où

(2) C'est ici que nous croyons appliquer l'exemple des prix élevés du beurre hollandais en France qui a profité aux agriculteurs hollandais. L'explication est basée sur l'idée que le prix du beurre sur le marché français était réglé par la production nationale, que l'étranger a profité parce que le droit douanier était au-dessous du droit compensateur.

ce gouvernement pratique la politique du contingentement des importations. Il s'en suit que les producteurs nationaux à l'étranger tireront un bénéfice de cet abaissement douanier, qui leur permettra une augmentation possible de la capacité de production puis, tôt ou tard, le capital national devra rentrer un jour dans le pays importateur, de sorte que le bénéfice accordé par cet abaissement douanier retombe dans l'économie nationale du pays. De plus, si les exportations ont également profité de ces avantages par leur augmentation en quantité ou en valeur, le bénéfice est alors doublé.

Une autre hypothèse est basée sur l'idée d'un profit que le pays retire d'une convention avec un autre. Lorsqu'un pays étranger offre des faveurs particulières à nos importations chez lui (ou pour quelques articles seulement) à condition qu'à nous abaissions notre tarif douanier compensateur pour ses produits, le problème est de savoir quelle est l'importance des avantages que l'on nous accorde et quels sont les sacrifices que nous devons consentir. D'après les études précédentes, les producteurs étrangers n'auront aucun avantage à vendre leurs produits à un prix moins élevé que celui du même produit vendu par les producteurs nationaux, parce que le contingent ne peut pas être dépassé. Il en résulte qu'au cas d'une diminution du droit compensateur, la production nationale, théoriquement du moins, ne serait pas menacée. L'étranger, par contre, verra accru son bénéfice, dont l'importance dépend du montant de la diminution du tarif compensateur. Selon la réciprocité des avantages

réels, il jouira, soit d'une franchise totale, soit seulement d'un abattement du droit compensateur, dont l'échelle peut être différente. Ainsi, au point de vue de la protection directe, le producteur national est à l'abri. Mais nous avons envisagé le cas également dans lequel l'Etat, au moyen de ce droit, donnait des subventions d'encouragement ou de renforcement aux producteurs, ou employait ces sommes pour ses propres dépenses. Faudra-t-il conclure que par la diminution du droit compensateur ces subventions disparaîtront complètement, ou que leur importance dépendra de l'importance du droit qui reste? De même si l'Etat prenait ces ressources pour subvenir à ses propres besoins, faut-il voir dans la disparition du droit compensateur la diminution des recettes du budget? La réponse dépend de la prévision plus ou moins exacte faite au moment de la conclusion d'une convention commerciale. En effet, pour que l'on ait des raisons de diminuer un droit compensateur, il faut que les avantages apportés par l'autre partie contractante soient supérieurs, ou au moins égaux à ceux que le droit compensateur intégral leur procurait. S'il en est ainsi, les producteurs des objets qui sont favorisés à l'importation dans le pays contractant doivent nécessairement augmenter leur profit, soit par une augmentation des exportations, soit par la disparition de certaines charges. Dans cette situation, c'est au moyen de l'impôt que l'Etat trouvera les sommes nécessaires à son budget, qui est assis, soit sur tous ceux qui ont contribué à la production d'une quantité supérieure à celle atteinte auparavant, soit sur les bénéfices perçus par les

exportateurs nationaux. Comme nous l'avons dit plus haut, il faut que les sommes ainsi perçues par l'Etat soient au moins égales à celles que le droit compensateur devait fournir. Tout dépend de l'habileté de ceux qui ont contribué à l'élaboration et à la conclusion d'un pareil accord, et de la documentation qu'ils avaient à leur disposition. Dans cette dernière hypothèse, nous avons présenté d'une manière abstraite cette possibilité de diminuer le tarif compensateur, que nous supposons parfaitement réalisable dans un pays organisé économiquement, de façon que l'on puisse connaître à chaque moment la situation de la production et ses possibilités d'extension.

Dans tout cela, le droit compensateur dans le contingentement offre une marge assez faible aux négociations des accords de commerce. Mais cette lacune est comblée par une autre base de discussion, qui est le contingent. Ainsi on a changé l'objet sur lequel portent les discussions pour la conclusion d'une convention. En effet, au lieu d'offrir à l'autre partie contractante des avantages douaniers (pris dans le sens du tarif douanier) on lui assure dans le contingentement une part déterminée, d'un article défini. Un premier exemple de cette nature est celui contenu dans la convention franco-yougoslave du 7 novembre 1931, et franco-roumaine du 5 janvier 1932 (3), conclus pour trois ans. Dans ces deux arrangements, la France s'engage à assurer chaque année, à chacun, une part égale

(3) Ces deux conventions furent adoptées par la Chambre et le Sénat, le 21 mai 1932.

à dix pour cent de l'évaluation de la quantité totale devant être importée, pour satisfaire aux besoins de la consommation intérieure et les deux pays, en contre-partie, accordent certaines réductions sur leur tarif douanier. Egalement, dans l'accord franco-suisse (4) de juin 1932. La Suisse s'engage, à l'égard de la France, à ne prendre aucune mesure de nature à réduire les importations des produits industriels d'origine française — énumérés dans la convention du 8 juillet 1929 — à un chiffre inférieur à celui des importations françaises en Suisse en 1931. Le Gouvernement français garantit que les produits industriels suisses ne subiront pas la mesure du contingentement si leur importation ne représente que dix pour cent des importations totales de ces produits, sous la réserve que le chiffre de 1931 ne sera pas dépassé. Enfin, en dehors de la France, signalons l'accord commercial anglo-danois (5) du mois d'avril 1933. Aux termes de cet accord, conclu pour trois ans, l'Angleterre s'engage à faire venir du Danemark 68 pour cent de ses importations de lard et de jambon, et 38 pour cent de ses importations d'œufs; le Danemark s'engage à acheter en Angleterre 80 pour cent du total de ses importations de charbon. Par ces quelques exemples, on voit la tendance de la politique commerciale internatio-

(4) *Journée Industrielle* du 24 juin 1932.

(5) *Journée Industrielle*, 27 et 28 avril 1933. C'est le premier accord que l'Angleterre a conclu dans ce genre, mais les accords qui ont suivi étaient inspirés de la même idée et notamment ceux des pays Scandinaves,

nale et la forme et le contenu des accords qui règlent les échanges commerciaux entre les pays. Jusqu'hier la stabilité des échanges dépendait principalement du tarif douanier; aujourd'hui, elle dépend beaucoup plus du contingentement. C'est pourquoi l'objet principal d'un accord de commerce est de déterminer le pourcentage de chaque cocontractant dans le contingent.

Au moment où le contingentement fut instauré dans la politique commerciale d'un Etat, la conclusion d'un accord de commerce devait porter d'abord sur le pourcentage assuré au contractant, puis sur l'abaissement du droit de douane jusqu'au parquet, qui est le tarif compensateur.

Or, en réalité, cela n'était pas toujours réalisé, de sorte que, même pour le contingent, certains Etats furent obligés de continuer leur politique de dumping au bénéfice de leurs clients, qui tout en protégeant leur marché, percevait un droit nécessaire pour couvrir des dépenses administratives de l'Etat. Tant que pareille situation dure, l'étranger, naturellement, protestera contre le contingentement qui ne lui procure aucun bénéfice; de même il continuera à exiger des représailles, de sorte qu'il y aura des mécontents des deux côtés. Pour éviter ces inconvénients, le seul moyen est de bien mesurer les avantages et les inconvénients qu'un accord procure à un pays et que les dispositions ayant pour but une loyale collaboration avec l'étranger soient seules en état de normaliser les échanges déséquilibrés par la crise mondiale.

§ 2. *LE CONTINGENTEMENT ET LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE*

Le problème qui se pose est de savoir dans quel cas cette clause a pu continuer à jouer dans le système du contingentement, et quel est son utilité. Pour le résoudre, il faut nous rappeler quelques principes généraux qui sont à la base du traitement de la nation la plus favorisée (6).

Par la clause de la nation la plus favorisée, une partie, au moins, accorde à l'autre le droit à toutes les concessions conventionnelles et autonomes dont jouissent ou jouiront les autres Etats les mieux traités. De sorte que, par cette faveur, la partie qui l'obtient est assurée contre tout avantage que le pays concurrent quelconque puisse se réserver dans ledit Etat. Le but d'une telle disposition est de réaliser l'égalité de droit avec les Etats concurrents et tout ce qui compromet cette égalité est incompatible avec la clause. Par là, il n'y a dans cette disposition rien de fixe ou d'immuable, puisque l'Etat qui accorde ce traitement est libre d'accroître les avantages, soit par une convention com-

(6) V. à ce sujet Richard Riedl : « La clause de la nation la plus favorisée », Vienne 1928 (Autriche).

Journal Officiel de la Société des Nations, nov. 1931, p. 2094. « La clause de la nation la plus favorisée en matière du contingent douanier. »

Serruys. Traité de commerce, systèmes tarifaires et méthodes contractuelles., D. N., 1927.

merciale ultérieure, soit par une décision autonome. De même, l'Etat est libre de supprimer ces avantages, soit par sa volonté propre, soit lorsqu'un accord de commerce devient caduc et ne procure plus les avantages auxquels il avait donné naissance. Aucun Etat ne pourrait prétendre que la clause de la nation la plus favorisée est violée, du fait que la faveur est supprimée, à condition que cette suppression atteigne tous les pays étrangers sans aucune exception.

Le champ d'application de la clause n'est pas fixé seulement au tarif douanier, parce que s'il en était autrement, elle ne pourrait pas atteindre son but, qui est l'égalité de droit entre les concurrents pour lesquels cette disposition joue. Il en résulte que le contingentement doit tomber également dans le champ de la clause de la nation la plus favorisée. Par suite, toute détermination du contingent qui ne tiendrait pas compte du principe de l'égalité du traitement, viole ce principe, et, par là, le traité en vertu duquel il est appliqué. Ainsi nous allons considérer le cas dans lequel le contingentement n'est pas une mesure de sauvegarde des intérêts vitaux d'ordre économique et financier d'un pays se trouvant dans une situation grave, et pour lequel, d'après la convention internationale de Genève du 8 novembre 1927, la clause ne joue pas, — cas considéré comme une exception à la règle de l'égalité, — au contraire, notre hypothèse est que la clause de la nation la plus favorisée continue à s'appliquer. Pour savoir dans quel cas la clause de l'égalité du traitement est compatible avec le contingentement, c'est-à-dire pour rechercher quand la clause n'est

pas violée par ce système, en temps normal, il est nécessaire de reprendre chaque forme de contingentement, présentée dans les études qui précèdent, pour se demander si elle peut répondre aux principes que nous avons posés comme étant à la base du traitement de la nation la plus favorisée.

Le contingentement global

Dans le Comité économique de la Société des Nations, au cours de l'année 1931, on se préoccupait de la question concernant la compatibilité de la clause de la nation la plus favorisée avec les contingents douaniers globaux. Comme idée directrice, ce Comité prenait le cas dans lequel le contingent global donne la possibilité à tous les pays de s'en servir. Comme tel, le comité déclare qu'il n'y a là aucune mesure discriminative à l'égard d'aucun pays avec lequel on a le traité de commerce avec la clause de la nation la plus favorisée, donc l'existence de l'égalité de droit est reconnue. Mais l'exemple que le Comité avait sous les yeux est celui du contingent douanier et non de contingentement global inextensible des importations. Pour cela, il faut nous demander si on doit admettre la solution prise pour le contingent douanier global également au contingentement global inextensible des importations.

Pour qu'il y ait égalité entre tous les Etats concurrents, sur un marché donné, il faudrait que chacun soit en état, ou que chacun ait la possibilité d'utiliser

le contingentement global. Or, pratiquement, cette possibilité n'existe pas, du fait que ce sont seulement ceux qui s'efforceront d'arriver les premiers à la frontière douanière avec leurs marchandises qui auront l'avantage de pouvoir utiliser cette quantité ainsi déterminée. En réalité, ce sont les pays producteurs les plus proches de l'Etat importateur, par leur situation géographique, qui sont privilégiés par cette mesure et qui ne tarderont pas à barrer la route aux pays dont la marchandise doit faire le transit chez eux. En instituant le contingentement global, un Etat saura d'avance, à peu près, quels sont les pays qui auront la possibilité de l'utiliser, de sorte que l'on se servira toujours de ce moyen, quand on trouvera nécessaire de se débarrasser de l'obligation à laquelle un Etat est soumis par la clause, pour favoriser les importations des pays voisins. L'existence de ce sous-entendu, d'après lequel les pays lointains sont exclus du bénéfice de contingentement global, ne nous permet pas d'admettre, pratiquement du moins, l'égalité entre les pays concurrents qui est en réalité une pure inégalité du traitement et une mesure discriminatoire envers ceux qui sont dans l'impossibilité d'arriver avec leurs marchandises aussi vite que les autres. Toutefois, dans cette conclusion générale, nous allons faire une distinction, en ce qui concerne l'utilisation de la quantité globale. Si elle est libre, c'est-à-dire s'il n'y a aucune formalité administrative à remplir pour importer les marchandises, cette conclusion générale doit être admise. Mais, au contraire, si la quantité doit être importée après une autorisation particulière, c'est-à-

dire avec une licence délivrée aux importateurs, desquels on n'exige aucune condition d'après laquelle un Etat serait plus favorisé qu'un autre, nous pouvons considérer qu'une telle mesure n'est pas contraire à l'idée de la clause. En effet, nous nous trouvons ici, non plus à une course des producteurs étrangers, mais à un choix par les importateurs de pays d'achat. Il ne paraît pas ici que les uns soient plus favorisés que les autres si l'on peut adresser les commandes aussi bien chez le voisin que dans un pays lointain, selon que les conditions d'achat sont plus avantageuses chez l'un que chez l'autre. L'égalité du traitement est ici mieux assurée, puisque chaque pays aura la possibilité d'offrir ses produits aux acheteurs.

S'il en est ainsi en pratique, au point de vue juridique, pour lequel la clause de la nation la plus favorisée doit jouer, nous sommes obligé d'admettre que, dès qu'il y a égalité de traitement au point de vue de droit et si aucun pays ne peut prouver le contraire, la clause de la nation la plus favorisée n'est pas violée, en cas de contingentement global, puisque le droit est accordé à tout le monde et aucune condition particulière n'est réservée à aucun Etat. Si, pratiquement, une inégalité de traitement existe, juridiquement cette inégalité est donc inconnue.

Le contingentement de répartition

Nous ne parlerons pas ici du contingentement égal, inconnu en pratique, et qui correspond à l'idée du

contingent douanier égal, qui fut l'objet d'étude du Comité Economique de la Société des Nations. Cette forme de contingent douanier, le Comité la considère comme incompatible avec la clause de l'égalité, puisque cette égalité matérielle, réalisée par ce contingent, n'est pas exigée par la clause. Nous parlerons ici seulement d'une forme de contingentement de répartition, celle de répartition proportionnelle à une base choisie, tout en laissant de côté la répartition par compensation qui n'a aucun rapport avec la clause de la nation la plus favorisée.

Une étude de ce genre a été entreprise déjà par le Comité Economique de la Société des Nations, pour le contingent douanier qu'il est nécessaire de signaler. Il fallait, par le contingent douanier, assurer à tous les pays intéressés la garantie des conditions égales en matière de concurrence commerciale internationale, et qu'un Etat ne se trouve pas dans une situation moins favorable qu'un autre. Le Comité Economique, dans son rapport, considère que cette égalité des conditions est assurée par la répartition proportionnelle du contingent douanier entre les pays en cause, d'après la capacité de concurrence exercée dans une période considérée comme normale et prise comme base pour la répartition. Une fois cette répartition ainsi réalisée, elle est parfaitement conforme à l'idée de l'égalité de traitement, M. de Nola est du même avis : « Si ces conditions sont établies de façon à ne pas modifier la situation dans laquelle un Etat se trouve par rapport aux autres, en ce qui concerne la concurrence commerciale sur un marché déterminé, ces contingents

doivent être admis comme étant conformes à la clause (7). »

Ce que l'on réalise par la clause de l'égalité, comme nous l'avons déjà constaté, ce n'est pas une égalité de fait, mais une égalité de condition dans laquelle chaque Etat peut exercer son droit, qui est chez nous celui de vendre. En cas de contingentement de répartition proportionnelle à une base, cette égalité est parfaitement réalisée et nous sommes dans l'obligation de dire que, juridiquement, la clause de la nation la plus favorisée n'est pas violée du fait que l'on se sert du contingentement des importations dans la forme envisagée (8).

Les difficultés d'une application équitable de cette formule se sont manifestées dès le début. En effet, le choix d'une période de base, sur laquelle doivent s'effectuer les importations sur un marché de chaque pays, ne permet pas de satisfaire tous les intéressés,

(7) Cité par M. Jean Weiller, dans la Revue Coopérative. Dans l'article « Le contingentement et la politique commerciale », p. 372.

(8) Dans la Revue d'Economie Politique, mars-avril 1933, p. 473, M. Allix écrit, à propos de la clause de la nation la plus favorisée : « Au cas où un pays réclame, en vertu de la clause, le bénéfice des contingents attribués à une autre puissance, une difficulté se présente, du reste, le contingent auquel il peut prétendre n'est pas nécessairement le même que celui octroyé à l'autre puissance, mais un contingent proportionnel, eu égard à leurs capacités respectives de production et d'exportation. La détermination de ce contingent proportionnel peut être, au demeurant, la source de difficultés qui permettront en effet au pays lié par la clause, d'en suspendre le fonctionnement au préjudice de l'Etat bénéficiaire, en faisant traîner en longueur les négociations. »

d'où des protestations continuelles. C'est une réalité bien banale que les importations de chaque pays ne sont pas les mêmes chaque année parce qu'il y a une multitude de causes qui peuvent influencer sur leur importance, comme, par exemple, les prohibitions sanitaires, mauvaise récolte, instabilité ou incertitude politique, sociale ou financière. De plus, le choix de la base, une fois effectué, il est établi exclusivement sur les statistiques douanières d'importation qui présentent toujours un décalage de l'exportation du pays d'origine; puis ces statistiques sont souvent imprécises et on trouve très fréquemment la confusion des articles d'origine avec ceux de provenance, ou encore un ensemble des importations de plusieurs pays dans une même colonne « autres pays », etc. Ainsi, quoique l'existence de l'égalité de droit soit considérée comme admise, cette égalité est souvent contestée dans la pratique. C'est cette dernière qui intéresse les hommes d'affaires, qui ne tarderont pas à protester, dès qu'ils se sentiront lésés, et à exiger de leur gouvernement des représailles, ou la dénonciation de la convention.

La France se sert largement du système de continuellement de répartition, proportionnelle à une base choisie, avec le désir de ne pas supprimer la clause de la nation la plus favorisée. Ainsi elle veut respecter les situations acquises sur le marché français par les pays étrangers, dans les périodes considérées comme normales. Or, tout en voulant ainsi ménager les intérêts étrangers, elle n'a pas réussi complètement dans cette tâche. Différentes protestations ont été élevées de la

part des pays étrangers, notamment des Etats-Unis (9) et de l'Angleterre. De même, dans l'intérieur du pays, le nombre de voix contre la clause de la nation la plus favorisée est considérable (10).

De tout cela, il résulte que la clause de la nation la plus favorisée peut difficilement subsister dans le cas du contingentement. En accordant un droit de douane fixe, l'égalité du traitement est garantie tout à fait. Une semblable égalité ne peut pas être réalisée en cas de contingentement, mais si un Etat désire tout de même que la clause du traitement de la nation la plus favorisée continue à jouer *dans ce régime*, il n'aboutira jamais à établir une égalité absolue, mais seulement une égalité approximative. La susceptibilité de chaque Etat étant très grande, aucun ne permettra que son droit, si minime soit-il, avantage le pays concurrent. Alors, il faut se demander s'il est plus utile de renoncer à la clause de la nation la plus favorisée, qui n'établit qu'une égalité approximative avec des pays concurrents, ou de continuer à l'utiliser. Notre opinion est qu'il vaut mieux, si on ne peut trouver quelque chose de plus avantageux, continuer à être traité sur un pied d'égalité avec les concurrents des pays tiers, même approximativement, que de ne l'être pas du tout.

(9) V. Dans la *Journée Industrielle* du 1^{er} avril 1932 l'article : « La Chambre de Commerce américaine de Paris invite le président Hoover à user de représailles économiques contre la France. » Egalement *Journée Industrielle* du 22 avril 1932, de même que 3 avril.

(10) Voir *Journée Industrielle* du 13 avril 1932 et du 3 avril 1932.

DEUXIÈME PARTIE

La réglementation du commerce des devises et des capitaux

La politique financière et économique depuis la guerre a eu pour conséquence une chute considérable de la valeur des produits de toute sorte au cours de la crise actuelle. Cette baisse des prix n'avait pas permis aux débiteurs étrangers et nationaux de se procurer les moyens nécessaires au paiement, aussi bien des dettes intérieures que des dettes extérieures. Les créanciers étant également dans une situation peu favorable, par suite des nouvelles charges publiques et sociales, se trouvaient dans la nécessité de retirer leurs crédits. Ce retrait en masse des capitaux placés à l'étranger, menaça de compromettre complètement la

stabilité monétaire des pays débiteurs. Pour y obvier, ils établirent des règlements particuliers, d'après lesquels ils contrôlèrent toute exportation de capitaux. La répercussion de ces mesures sur les échanges internationaux étant très grande, dans le sens de la baisse catastrophique, les Etats cherchent à atténuer ces mesures trop rigides. Ils commencent à se servir des accords de clearing bilatéraux qui présenteront de nombreuses difficultés. On propose également un plan de compensation plurilatéral, qui n'est pas sans objection. Enfin, aucune solution ne sera possible pour rétablir ces échanges, si l'on ne supprime la cause initiale qui est la disparition de la confiance.

Ainsi, dans les chapitre qui vont suivre, nous allons exposer la réglementation du commerce des devises et des capitaux ainsi que sa répercussion sur les échanges internationaux. Ensuite, nous traiterons des atténuations que l'on utilise et que l'on propose. Enfin, nous présenterons les conditions nécessaires à remplir avant que les échanges des marchandises et des services reprennent leur cours normal.

CHAPITRE I

Les restrictions au commerce des devises et des capitaux et leurs répercussions sur le commerce des marchandises

On trouvait déjà dans la période d'après-guerre (1919-1926), surtout en Europe centrale, de nombreux exemples de la réglementation du commerce des devises. Le but que l'on poursuivait à ce moment était de réaliser la stabilité du cours de la monnaie nationale, dérégulé par des inflations fréquentes. Un autre but que chaque Etat avait à atteindre était de supprimer toute spéculation abusive pratiquée pendant la guerre et après. Pour cette fin, en Autriche, en Allemagne, en Yougoslavie, et dans d'autres pays, on organisait des centrales pour le contrôle de toutes les opérations en devises. Dans chaque pays on examinait

dans la « centrale de devises » toutes les demandes pour l'importation des marchandises étrangères, ainsi que celles pour l'exportation des devises, elles déterminait le cours officiel auquel toutes les transactions en devises devaient s'effectuer. Le contrôle portait même sur les importations des monnaies étrangères et tout exportateur de marchandises nationales s'engageait à vendre, au cours officiel, dans un délai déterminé, les devises obtenues par des marchandises vendues. Ces mesures ne trouvaient plus leur raison d'être au moment où un pays stabilisa sa monnaie, de sorte qu'on a supprimé graduellement toutes les centrales de devises.

Alors que le contrôle imposé au commerce des devises, au cours des années immédiatement après la guerre, tirait son origine de l'inflation, les réglementations actuellement en vigueur sont la conséquence directe de la crise de crédit. En effet, depuis 1931, après la chute des grandes entreprises bancaires (Kredit-Anstalt en Autriche; Darmstater und National Bank et Dresdener Bank en Allemagne), l'Allemagne institue la première le contrôle du commerce des devises et des capitaux (1) et depuis ce moment la majorité des pays d'Europe et d'Amérique latine suivaient son exemple. Le but principal visé par ces règlements était d'arrêter le retrait massif des capitaux étrangers et l'évasion des

(1) C'est par le décret du 15 juillet 1931 que l'Allemagne établit ce contrôle. V. *Bulletin Quotidien* du 3 février 1932, supplément, p. 6.

capitaux nationaux, et, par là, de sauvegarder la stabilité monétaire du pays (2).

Quoique le but auquel tendent ces mesures reste partout le même, il y a très souvent une grande différence entre les diverses mesures adoptées et leurs effets sur les relations commerciales internationales. Toutefois, une synthèse de toutes les principales dispositions doit permettre au lecteur de se former une idée de l'importance de ces dispositions pour les échanges internationaux des capitaux et des marchandises.

*
* *

La création d'un monopole de change est un fait général, existant dans tous les pays, avec la réglementation du commerce des devises. En effet, pour que le contrôle soit efficace, il faut que les transactions en devises soient centralisées dans un organisme unique pour tout le pays. Naturellement, cet organisme peut avoir des agences pour mieux atteindre son but. En pratique, et c'est la majorité des cas, l'exercice de ce monopole est confié, soit par une loi, soit par un décret, à la Banque Nationale d'Emission. Or, il existe quel-

(2) Dans le rapport au Comité économique sur la 38^e session à la Société des Nations, on déclare : « Sous la charge des dettes, devenues excessivement lourdes en raison directe de la chute des prix, et à la suite des retraits massifs de capitaux étrangers, plusieurs pays débiteurs se sont vu contraints, pour éviter la fuite de capitaux, de maintenir le cours de leur monnaie et faire face à une situation financière précaire, de prendre des mesures propres à assurer le contrôle plus ou moins strict et une restriction du commerce des devises. »

ques cas où le contrôle est exercé par un service public ou un autre organisme que la Banque Nationale (3). Donc, quelle que soit la forme que l'on choisit, l'établissement chargé de ce contrôle a un monopole absolu.

A la différence des autres monopoles légaux et de fait, son but n'est pas de procurer un profit à l'institut d'émission ou à l'Etat, mais d'écarter le danger qui pourrait se produire par la fuite des capitaux et des spéculations de change, de même que par des importations excessives des produits qui nécessitent un transfert monétaire (4). Pour réaliser ce but, le Gouvernement, ainsi que la Banque Nationale, établissent des règles auxquelles toute opération avec l'étranger doit être soumise (5). Ces règles, très différentes d'un pays

(3) En Espagne on a institué le « Centre Officiel de contractation de Moneta ». C'est une Société par actions dont la moitié du capital est souscrite par le Trésor public et l'autre moitié par la Banque d'Espagne. Voir « Aperçu des tendances principales de la politique commerciale actuelle », publié par la S. D. N., le 26 juin 1933, p. 26.

(4) Dr Victor Kienbock. L'application des restrictions au commerce des devises. Son influence sur la situation générale. Dans cet article (publié par le Bulletin périodique de la Société Belge d'Etude et d'Extension de mars 1933), l'auteur écrit : « La Banque d'émission exerce une sorte de monopole monétaire. Elle n'envisage cependant pas les bénéfices d'un monopole, mais elle se borne à soumettre l'échange de la monnaie nationale contre des monnaies étrangères, à des prescriptions spéciales », p. 16.

(5) V. Devisenbestimmungen des Auslandes, édité par Kontinent und Uebersee Verlagsgesellschaft, m. b. H., Berlin. Dans cet ouvrage, publié par l'Office pour le commerce extérieur, se trouvent textuellement citées toutes les dispositions concernant la réglementation du commerce des devises dans un très grand nombre de pays.

à l'autre, peuvent être classées en deux groupes essentiels, selon la partie des échanges qu'elles envisagent. Dans le premier groupe se trouvent tous les règlements qui se proposent de contrôler la sortie des capitaux étrangers ou nationaux du pays, et dans le second groupe ceux qui contrôlent les importations des marchandises qui aboutissent au paiement à l'étranger, et les exportations des marchandises qui rapportent des devises.

A. — Les mesures prises pour contrôler le mouvement des capitaux sont de deux sortes. Les unes sont conservatrices, les autres sont acquises, c'est-à-dire celles qui doivent permettre à la Banque de se procurer des devises (6). Les unes ont pour but d'empêcher l'appauvrissement du stock national de devises, les autres tendent à l'acquisition de nouvelles devises et au renforcement du stock.

a) Par des mesures conservatrices, on défend l'exportation de toutes les valeurs étrangères connues sous le nom de change tiré et change manuel, c'est-à-dire les lingots, monnaie et billets, d'une part, et les lettres de change, billets à ordre, titres étrangers et toutes les autres valeurs, d'autre part. Pour que l'exportation soit possible, il faut que le demandeur reçoive une autorisation spéciale du Gouvernement ou de la Banque Nationale, selon le système adopté dans le pays. Toutes ces mesures ont effet rétroactif, de sorte qu'elles s'ap-

(6) Ces mesures sont particulièrement sévères en Allemagne, en Autriche, en Hongrie et en Tchécoslovaquie.

pliquaient même aux opérations effectuées ou en cours, ce qui aggrave encore plus la situation. Ainsi, lorsqu'un effet quelconque arrive à échéance, si le débiteur n'obtient pas l'autorisation de la déposer au cours du jour en monnaie nationale dans une banque déterminée et au profit de son créancier. Il résulte que par toutes ces dispositions les dettes se trouvent bloquées dans le pays débiteur et que toute exportation de la monnaie, sous toutes ses formes, est défendue.

b) Les mesures par lesquelles la Banque Nationale doit se procurer des devises étrangères sont les moins efficaces, parce que leur contrôle est presque impossible. C'est parce que, par celles-ci, on oblige toute entreprise, ou chaque individu domicilié dans le dit pays, à déclarer à la Banque Nationale toutes les valeurs monétaires qu'ils possèdent à l'étranger. Ces valeurs, doivent être mises à la disposition de la Banque Nationale, au cours du jour, très souvent arbitrairement déterminé. Cette disposition n'aboutit presque à rien, puisque les personnes ayant leur argent déposé dans une banque ou une entreprise étrangère, la plupart du temps ne déclarent pas leurs avoirs (surtout si le cours ne leur convient pas et que les sommes déposées soient en monnaie stable). Cette situation se présente surtout dans le cas où les nationaux ont moins de confiance dans la monnaie nationale que dans celle déposée à l'étranger. Or, si le créancier national veut importer cet argent dans le pays dès qu'il est disponible, s'il n'avait pas déclaré ses avoirs, il payera une forte amende au moment de l'importation, parce que, dans la plupart des cas, il ne sera pas en

mesure de justifier l'origine, autre que celle de dépôt. Il ne pourra pas se servir de l'argument d'après lequel il fait une exportation, parce que toute exportation est sévèrement contrôlée, comme nous le verrons plus loin. A ces mesures, prises pour les capitaux qui se trouvent à l'étranger, s'ajoutent encore celles pour les capitaux en monnaie étrangère qui sont à l'intérieur du pays. La Banque Nationale oblige pour cela toutes les personnes à mettre à la disposition de la banque les monnaies étrangères qu'elles possèdent. Pour celles-ci, comme pour les précédentes, il est facile de prévoir que ces mesures n'auront pas un grand résultat dans la pratique, quoique les sanctions soient quelquefois très sévères. Ces personnes, la plupart du temps, ne connaissent que leurs propres intérêts et préfèrent garder des monnaies étrangères, considérées comme ayant une valeur beaucoup plus sûre que celles que l'on leur offre et dans lesquelles elles n'ont pas confiance. D'autant plus que les cours officiels, souvent arbitrairement fixés, ne leur conviendront généralement pas et elles attendront le temps de la reprise, où elles vendront leurs valeurs à la « bourse noire », fort à la mode dans tous ces pays et contre laquelle les gouvernements sont impuissants.

B. — A ces mesures, établies pour contrôler le mouvement des capitaux, s'ajoutent celles qui se proposent de contrôler les mouvements des marchandises. Ce contrôle est différent, selon qu'il s'agit des exportations ou des importations. La différence provient du fait que les exportations sont contrôlées seulement au point de

vue financier, tandis que les importations, seulement dans leur produit et en volume.

a) Les pays débiteurs ne trouvant plus de nouveaux crédits à l'étranger dans une mesure suffisante, par suite de la crise de confiance, il était bien difficile qu'ils puissent se procurer des moyens de paiement par les mesures exposées ci-dessus. Leur dernier espoir, fut dans les exportations des produits nationaux. En effet, quoique les mesures de blocage aient été instituées pour tout paiement à l'étranger, cette situation ne pouvait pas rester longtemps telle qu'elle est, parce qu'il faudrait une fois payer les dettes, en partie au moins. Pour continuer à assurer les moyens nécessaires au service de l'intérêt et de l'amortissement des dettes étrangères à long terme, et celles à court terme protégées par de nombreux accords d'immobilisation et par des restrictions au commerce des devises, il fallait que la Banque Nationale se constitue un stock en devises étrangères. Le seul moyen efficace pour réaliser ce but fut le contrôle des exportations. Il est réalisé par l'obligation imposée à tout exportateur de déclarer, au moment de la sortie des marchandises du pays, la valeur de cette exportation; au moyen d'une caution, il s'engage à faire rentrer dans un délai déterminé la quantité des devises qui représentent cette vente. La Banque Nationale achète ces devises au cours officiel, en totalité ou en partie seulement, selon le pays.

Le résultat de ces mesures dépend de la destination des produits exportés. Si l'exportateur exporte dans le pays où la circulation des devises est libre, il lui est facile d'importer la somme représentant la valeur

des produits vendus. Mais si, au contraire, il exporte vers le pays, avec la restriction au commerce des devises, il est bien difficile pour l'exportateur de faire sortir l'argent obtenu pour les marchandises vendues. C'est parce que ce pays également n'a pas les devises nécessaires aux paiements à l'étranger et qu'il importe seulement à condition qu'une exportation soit effectuée pour la même valeur. Mais en ne considérant que les exportations effectuées vers les pays avec la libre circulation des devises, un autre inconvénient apparaît. C'est qu'il est bien difficile d'évaluer exactement la valeur des produits exportés au moment de leur exportation, parce que, arrivés à l'étranger leur prix pourra monter ou descendre. Si la valeur des produits exportés diminue à l'évaluation officielle, il est bien difficile de justifier cette situation et il y aura conflit entre l'exportateur et la Banque Nationale. Si, au contraire, l'exportateur obtient beaucoup plus pour ses marchandises que l'évaluation officielle, le prévoyait, il est rare que le superflu soit déclaré et il restera, dans la plupart des cas, déposé à l'étranger.

De tout ceci il résulte que par ces mesures de contrôle des exportations, on n'arrive pas à empêcher les fraudes, de sorte qu'une grande partie des devises peuvent échapper à la Banque Nationale. Le seul moyen qui permettra peut-être de réaliser un contrôle efficace, sera d'instituer le monopole d'Etat pour les exportations et les ventes à l'étranger. Est-ce que le monopole donnera autant ou plus d'avantages que le système actuel de liberté contrôlée? Il est bien difficile de le prévoir. Toutefois, il ne serait pas recommandable à

un pays dans une situation difficile d'essayer un système sans s'assurer des résultats positifs. Tout dépend de la situation dans laquelle un pays se trouve, de sorte qu'une même mesure ne sera pas utile pour tous. Actuellement, on a eu l'occasion de voir des monopoles pour des exportations totales ou pour des exportations particulières. Ainsi, la Perse se trouve depuis la crise dans les pays de premier groupe, tandis que la Lettonie, par exemple, est dans le second (pour les porcs et les lards) (7).

b) Tout en faisant des exportations, pour rendre la balance de commerce très favorable, le contrôle imposé au commerce des devises est devenu un moyen très efficace pour limiter les importations étrangères. À côté de la protection monétaire, on protège la production nationale d'une façon indirecte, parce qu'il est bien difficile de protéger la monnaie sans protéger l'industrie, tandis que l'inverse est parfaitement possible.

Les systèmes adoptés pour contrôler les importations ne sont pas uniformes dans tous les pays, parce qu'ils dépendent de la situation financière plus ou moins difficile dans laquelle se trouve un pays. Un exposé, très résumé, des systèmes employés pour limiter les importations par quelques pays, permettra de voir facilement l'importance pour le commerce mon-

(7) V. Les Nouvelles techniques de la politique commerciale, par William Onalide, p. 330. Revue d'Economie Politique, mars-avril 1933.

dial de l'institution de ces mesures, et leurs inconvénients.

En Bulgarie, les importateurs doivent faire savoir à la Banque Nationale la somme des paiements qu'ils auront à effectuer en devises étrangères pour les importations. Cette notification reçue, la Banque Nationale leur procure les devises nécessaires au paiement, seulement trois mois après la date effective de l'importation. Ces premières mesures ne présentent pas une très grande difficulté pour le commerce international, puisque chaque vendeur étranger accordera facilement un crédit de trois mois à son acheteur pour le paiement des marchandises. Il n'y aurait pas même lieu de citer ici cette disposition si à celle-ci ne s'ajoutaient encore des mesures restrictives. A quelques exceptions près, pour des pièces de remplacement de machines agricoles et d'automobiles, pour des produits pharmaceutiques et pour quelques autres, les devises étrangères ne sont accordées pour les importations que pour une proportion de 50 p. 100 des importations effectuées en 1931. A ceci s'ajoute une liste des produits considérés de luxe, pour l'importation desquels aucune devise n'est accordée par la Banque Nationale. En janvier 1933, une autre liste est établie d'après laquelle les produits énumérés peuvent être importés seulement avec une autorisation particulière délivrée par la Banque Nationale.

En Allemagne, on a fixé également un pourcentage (actuellement 50 p. 100 de la valeur des importations effectuées pendant la période de l'année précédente) des devises que l'on accorde aux importateurs. Mais, à

côté de ce régime général, il y a une foule d'exceptions, lesquelles prohibent les importations de certaines marchandises. C'est ainsi que, pour protéger en même temps les agriculteurs allemands et la monnaie, pour l'importation de froment, de seigle, d'orge et de maïs, il est arrêté, par décision du ministre de l'Economie du Reich, que les devises ne seront plus accordées aux importateurs de ces produits. Par contre, la limitation de 50 p. 100 n'existe pas pour l'importation des produits considérés comme d'une nécessité vitale pour le pays. Des mesures semblables sont instituées également au Danemark et dans quelques autres pays.

En Tchécoslovaquie, en Turquie, en Roumanie, on a institué des commissions spéciales, lesquelles sont chargées d'examiner les demandes des importateurs et de leur délivrer des autorisations d'importation. Ce contrôle est très rigoureux et les licences d'importation ne sont accordées que très difficilement pour les produits considérés comme n'étant pas d'une nécessité vitale pour le pays. De plus, la commission, dans chaque pays, tient compte également du pays où l'achat doit être effectué, et ne permet pas l'importation des marchandises provenant des pays dans lesquels les produits nationaux d'exportation rencontrent des difficultés à l'importation. Par contre, elle accorde des licences pour les produits de provenance des pays avec lesquels les relations commerciales sont satisfaisantes.

Il résulte de cet exposé qu'actuellement il y a trois systèmes utilisés, pour limiter les importations des marchandises étrangères, dans les pays avec la restriction au commerce des devises et des capitaux. Ces

importations sont seulement contrôlées, de sorte que leur exercice est parfaitement libre. Ces trois systèmes peuvent être classés comme suit :

1° Le système du contingentement en valeur des importateurs avec quelques prohibitions et avec un délai déterminé par l'autorité centrale pour le paiement.

2° Le système du contingentement en valeur des importations avec quelques prohibitions sans aucun délai de paiement.

3° Le système des licences.

La plupart des pays, avec la réglementation du commerce des devises, utilisent un de ces trois systèmes, avec quelques variations de peu d'importance. Ainsi, par exemple, à Costa-Rica, le système de contingentement en valeur existe, mais il n'a pas la même base que celui d'Allemagne, et puis, il est plus détaillé. La base résulte des dispositions prises à l'égard des exportateurs, d'après lesquelles ils doivent rendre à la « Junta de Control de Combo » 80 p. 100 de la valeur exportée. C'est cette somme qui est prise pour base du contingent; elle est répartie comme suit : 60 p. 100 des devises ainsi obtenues sont destinées à l'achat des marchandises « nécessaires »; 20 p. 100 aux marchandises « non nécessaires », mais « utiles », et 10 p. 100 à l'achat des marchandises considérées comme superflues (8). En Grèce, on se sert du système des licences,

(8) V. S. D. N. : Aperçu des tendances principales de la politique commerciale actuelle, p. 43.

mais il est complété par le système de contingentement des importations en quantité, pour certains produits.

Toutes ces méthodes utilisées pour restreindre les importations ne ressemblent pas à un protectionnisme rationnel de la production nationale. En effet, un protectionnisme rationnel de la production nationale exige que les importations soient autorisées pour tous les articles qui permettraient l'accroissement ou le perfectionnement de l'exploitation des forces productives d'une nation, ou l'entretien de celles déjà existantes et assureraient le bien-être dans ce pays. Est-ce que les systèmes présentés peuvent satisfaire ces exigences du protectionnisme ainsi défini? La réponse pour les deux premiers systèmes est, sans hésitation, négative, parce que la manière de déterminer le contingent, en valeur et non en quantité, ne peut pas être considérée comme un moyen de protéger rationnellement la production nationale. Ce mode de protection ressemble à un client qui regarde seulement les prix des marchandises et non leur qualité. Le producteur n'a pas besoin d'une somme de tant de milliers de francs de matières premières, mais d'une quantité de tant de milliers de tonnes. La détermination du contingent en valeur provient du fait que l'office de contrôle qui centralise toutes les devises procède d'abord par le stock constitué par les devises nécessaires au service des dettes étrangères publiques; puis, un pourcentage est accordé aux dettes privées et le reste sert pour le paiement des dettes purement commerciales. Il en résulte que toute importation est fonction directe de la quantité des devises disponibles à cette fin. Si la quantité des devises

nécessaires au service des dettes étrangères est d'un volume très important, il est facile de prévoir que la somme des devises nécessaires aux importations des marchandises sera petite. Dans ce cas, la diminution des importations s'impose, et même entre les importations à effectuer il y a un ordre protocolaire; on procède d'abord à la délivrance des autorisations pour les matières indispensables à la vie du pays, et le reste, s'il reste quelque chose, est réparti aux autres. Cette constatation nous permet de dire, en passant, que si l'on veut que les échanges commerciaux augmentent entre les nations, il faut d'abord diminuer le service des dettes étrangères, qui est la principale barrière à franchir. Nous parlerons plus bas sur cette question des dettes.

En ce qui concerne le système des licences, il n'est pas sans inconvénients, mais avec lui il est possible de réaliser un protectionnisme rationnel, puisque la commission chargée de délivrer des autorisations d'importation peut bien examiner les besoins de la production nationale. Pour cela, une organisation très large de la documentation est nécessaire, et il faut que les administrateurs fassent loyalement et impartialement leur devoir. Or, en réalité, actuellement, le système des licences est utilisé à restreindre les importations au strict minimum nécessaire à la vie du pays. Il n'est pas institué pour rendre la protection très rationnelle, mais pour limiter les importations et faire la balance entre utile et inutile. Le moteur principal, c'est la quantité des devises mises à la disposition des importateurs, et non pas les besoins du pays.

Les méthodes employées pour restreindre les importations ont eu des répercussions sur les exportations nationales. Chaque Etat institue des représailles dès que le pays exportateur empêche les ventes des marchandises de ce pays ou le désavantage par rapport aux autres pays. Cette différence de traitement est facilement réalisable lorsque le pays se sert du système des licences. Dans ce cas, il est possible de voir accorder les licences pour les importations d'un pays et en refuser pour celles d'un autre. Dans le système de contingentement en vigueur, au contraire, tous les pays sont traités sur un pied d'égalité, puisque le pourcentage est accordé sans distinction de pays. On peut tout de même favoriser un pays au détriment de l'autre en choisissant une période de base la plus désavantageuse pour le pays que l'on veut mettre à l'écart. Mais cette façon de faire n'a pas grande importance, parce que le plus souvent l'égalité de traitement est toujours réalisée, les écarts des importations d'un pays par rapport à un autre ne varient pas dans une proportion très grande, sauf des cas spéciaux. Ainsi, aucun de ces systèmes ne peut donner satisfaction aux pays qui font des ventes; mais entre deux maux il est préférable, pour les pays vendeurs, que le système de contingentement en valeur soit appliqué, parce qu'ainsi ils sont assurés du traitement équitable.

Ces mesures pour limiter les importations ont eu partout une grande influence sur le prix des produits importés. Naturellement, lorsqu'on fixait un contingent en valeur, il n'y avait pas de possibilité d'exporter des devises pour une valeur supérieure à celle-ci, mais

l'augmentation des prix avait pour effet de restreindre de plus en plus la quantité à importer. Cette élévation des prix se produit toujours quand la quantité importée est inférieure au besoin réel du pays, et plus l'écart entre la quantité importée et celle demandée est grand, plus les prix monteront (9). Ceux qui profitent de cette élévation des prix sont les importateurs, mais il serait bien utile que l'Etat intervienne dans ce cas pour empêcher ces bénéfices exagérés.

Mais, dans certains pays, il y a encore une autre cause qui provoque l'élévation des prix des produits importés. Cette fois, c'est le Gouvernement qui contribue à l'enchérissement des marchandises étrangères, par l'établissement des primes au change. Ainsi, par exemple, en Hongrie, les importateurs des produits étrangers, pour le paiement de leurs dettes, doivent acheter des devises étrangères au cours qui représente la parité légale, plus une prime. Supposons par exemple qu'en Yougoslavie les cours soient comme suit : 100 fr. = 224,50 dinars; 1 dollar = 37,50 dinars. Une loi institue la prime de change de 28 p. 100; dans ce cas, l'importateur yougoslave doit payer, pour 100 fr., 224,50 dinars, plus 28 p. 100, c'est-à-dire 62,86; en somme, pour 100 fr., il payera 287,36 dinars et, pour un dollar, 48 dinars. Les marchandises étrangères seront ainsi 28 pour 100 plus cher qu'autre-

(9) Dans le journal yougoslave, *La Politique (Politika)* du 2 avril 1932, l'auteur anonyme V. G. constate qu'en Yougoslavie, les prix des produits industriels se sont élevés de 20 à 25 p. 100 après la mise en vigueur des règlements contrôlant le commerce des devises.

fois. L'importateur étant désavantagé, l'exportateur, par contre, sera très favorisé, parce qu'il obtiendra pour ses exportations une valeur supérieure de 28 pour cent à celle qu'il obtenait précédemment.

Cette présentation des règlements, établie dans un très grand nombre de pays, permet de voir le résultat qu'ils avaient sur l'économie de chaque pays, ainsi que sur celle des échanges internationaux. D'une crise financière, on est arrivé à une crise catastrophique des échanges internationaux (10).

(10) V. B. R. I., L'Abolition des restrictions du commerce des devises. C. B. 62. Bâle 1932. Voir la partie qui traite les causes de l'application de restrictions du commerce des devises.

CHAPITRE II

Les organismes de compensation

Par les mesures prises pour sauvegarder la stabilité monétaires, les pays débiteurs, aussi bien que créanciers se sont trouvés dans une situation bien difficile, parce que les échanges internationaux diminuaient de plus en plus. Alors, dans les milieux des hommes d'affaires et des gouvernants, ainsi que dans ceux des économistes, on s'efforce de trouver un moyen de ranimer les échanges paralysés.

Dans un premier paragraphe, nous allons exposer les mesures qui avaient été prises comme atténuation à la rigueur de la réglementation du commerce des devises et des capitaux et qui sont une création des hommes d'affaires. Ensuite, dans un deuxième paragraphe, nous verrons un autre système, édifié par un économiste et dont la réalisation est encore un sujet de discussion.

§ 1. LES CLEARINGS BILATÉRAUX

Nous nous proposons d'examiner de plus près l'établissement, l'organisation et le fonctionnement du clearing, pour étudier ensuite les effets sur le commerce international et dégager une conclusion à la fin.

A. *L'établissement, l'organisation et le fonctionnement*

Dès le commencement de la mise en application des règlements limitant les transactions en devises, les hommes d'affaires se préoccupent de rechercher des moyens par lesquels on pourra effectuer les échanges internationaux, sans aucun transfert, sous quelque forme que ce soit, de la monnaie. Une première manifestation de ce souci fut présentée à la Conférence Internationale des changes, tenue à Prague du 3 au 6 novembre 1931, et réunie sur l'initiative de la Banque des Règlements Internationaux (1). Les diverses banques centrales furent représentées par des délégués les plus autorisés pour les questions économiques en Europe centrale et orientale (2). Quoique, à la Conférence, on ait déclaré que l'on poursuivait un but d'information, sans donner lieu à des résolutions enga-

(1) V. Le rapport sur les débats de la Conférence des changes de Prague. Publié par la Banque des Règlements Internationaux.

(2) Les Banques centrales représentées sont celles des pays suivants : l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie.

geant les pays représentés, à partir de cette conférence les échanges internationaux changent complètement de forme.

En effet, c'est des débats de Prague que les clearings bilatéraux sont issus. L'initiative fut prise par la délégation autrichienne, avec M. Reisch, président de la Banque Nationale d'Autriche, comme premier délégué. Elle avait soumis à la II^e Commission de Prague un schéma de clearing international avec les considérations suivantes : « Dans le but d'éviter, autant que possible, des paiements en monnaies appréciées, et de ne pas contrarier le mouvement des échanges, entre les pays ayant imposé un régime restrictif des devises, dans une mesure plus grande que ne l'exigent les prescriptions d'un tel régime, les pays en question pourraient envisager, au moyen d'accords individuels, la création d'un clearing international (3). » Il en résulte que par les clearings internationaux on veut, d'une part, « éviter les paiements en monnaie » et, d'autre part, augmenter les mouvements des échanges diminués par suite des mesures restrictives. De plus, nous verrons les clearings servir à débloquer, au moins pour une partie, les dettes bloquées par les mesures de change.

Le but ainsi déterminé, la question qui se pose est de savoir ce qu'est le clearing bilatéral ou le clearing international, ou l'accord de compensation. Pour cela, il suffit de voir que depuis la Conférence de Prague jusqu'en 1933 il y a eu environ soixante accords de

(3) V. Communiqué de la II^e commission, p. 3.

compensation en Europe seulement (4). Donc, c'est un accord conclu entre deux pays, par lequel chacun s'engage à soumettre les échanges, commerciaux ou autres, à des règles particulières. C'est un contrat synallagmatique d'ordre international, puisque conclu entre deux Etats; il impose des charges réciproques. Les obligations qui résultent de cet accord pour chacune des parties contractantes peuvent être ramenées à trois essentielles :

a) Chaque partie s'engage à organiser, ou à faire organiser, un office où seront centralisées toutes les dettes et créances provenant des échanges en marchandises ou autres produits étrangers définis dans la convention de clearing.

b) Ensuite à obliger toute personne qui doit recevoir le paiement de sa créance dans un des pays contractants à passer par l'office de compensation, si la dette ou la créance provient des échanges qui sont déterminés dans la convention.

c) Enfin, chaque Etat doit établir des sanctions et les appliquer à tous ceux qui fausseront le bon fonctionnement de l'Office de compensation ou essayeront de l'éviter d'une manière illicite (5).

(4) La France a conclu des accords semblables avec les pays suivants : en 1932 avec l'Autriche, le Chili, la Hongrie, l'Esthonie, la Grèce, la Lettonie, la Bulgarie en 1933, la Yougoslavie et la Colombie en 1933.

(5) En Belgique, par exemple, toute dérogation est passible d'une amende de 100 à 3.000 fr. et d'un emprisonnement d'un mois à un an. V. Gabriel Brizon. Contingentement et Office de compensation publiés dans la Revue Politique et Parlementaire du 10 novembre 1932.

De ces trois obligations, il résulte que chaque Etat doit instituer un organisme central et unique, pour la mise en application de la convention. Cet organisme, auquel on donne le nom d'Office de compensation des dettes et créances (en France) est organisé pratiquement, soit à la Banque Nationale (le cas le plus fréquent), soit dans un autre établissement, comme par exemple en France, à la Chambre de Commerce. Toutes les opérations de transfert ne doivent pas passer obligatoirement par cet office, parce que dans la convention il est spécialement stipulé quelle partie de la balance des paiements sera réglée par ce procédé. Ainsi, dans certains accords, ce sont seulement les dettes et créances résultant des échanges de marchandises que l'on doit soumettre à ce mode de paiement, tandis que les autres se font par des procédés habituels. Dans certains autres, on y ajoute des dettes et créances d'ordre financier, ou d'ordre de tourisme. D'où la distinction entre le clearing marchand, clearing de tourisme, ou clearing financier, selon la partie de la balance des paiements qui est envisagée (6). Si, par la convention, tous les paiements quelconques sont soumis au système de clearing, il est général, sinon il est partiel ou

(6) Certaines conventions de clearing sont conclues seulement pour le paiement des marchandises spécialement déterminé dans la convention. C'est le cas, par exemple de la convention franco-allemande du 24 décembre 1932. V. Bulletin d'Information de l'Association Nationale d'Expansion Economique du 15 janvier 1933. V. également Werner Wittich, L'accord franco-allemand du 24 décembre 1932 sur les paiements commerciaux dans la Revue d'Economie Politique de mars-avril 1933.

spécial. Dans la suite de notre exposé, nous envisageons, en principe, seulement le clearing marchand, parce qu'il est le plus usité, et puis parce que le fonctionnement est le même pour tous les autres.

Lorsqu'une convention de clearing est conclue pour les échanges commerciaux, les commerçants exportateurs et importateurs ont chacun des charges particulières.

L'importateur de chaque pays doit faire connaître à l'Office de compensation la valeur des marchandises qu'il veut importer et s'engager, avec une caution ou non, qu'à l'échéance il effectuera le paiement de sa dette seulement par intervention de cet Office. C'est après avoir fait cette déclaration qu'il lui sera possible d'effectuer l'importation des marchandises étrangères.

L'exportateur, de son côté, est obligé de déclarer à l'Office de son pays la créance qu'il doit encaisser dans le délai déterminé.

A l'échéance, le débiteur verse dans la caisse de l'Office la valeur des importations qu'il a effectuées, en sa monnaie nationale et au cours déterminé par l'accord de clearing. Cette somme est inscrite sur le compte de groupage ouvert à l'Office de compensation du pays d'où la marchandise a été importée, c'est-à-dire au compte de l'office symétrique. Cette somme sert au paiement des exportateurs nationaux, mais l'exportateur national est payé seulement lorsque l'office symétrique fait savoir que le débiteur s'est libéré de sa dette. C'est ainsi qu'au moyen de clearing dans un pays, tout importateur doit être payé par les exporta-

teurs, de sorte qu'aucun transfert en monnaie n'est effectué d'un pays à l'autre.

Exemple : Supposons deux pays en relations commerciales réciproques, la France et la Yougoslavie, par exemple. Il existe entre eux une convention de clearing pour les paiements commerciaux. Prenons pour hypothèse les opérations suivantes :

1° La Compagnie pour l'exportation du blé yougoslave vend à la Société d'importation du blé en France, une quantité de blé pour une valeur de 44.950 fr.

2° L'Association coopérative en Yougoslavie achète en France à la Maison Citroën une voiture pour la même somme.

Toutes ces transactions se font en même temps et les dettes sont immédiatement exigibles. Les cours auxquels se font les conversions sont déterminés par l'accord de clearing entre les deux pays sur la base de la parité légale or, c'est-à-dire 100 dinars = 44 fr. 95. Les opérations de clearing en France sont centralisées à l'Office de compensation et en Yougoslavie à la Banque Nationale.

La Société de France obtient l'autorisation d'importer le blé de la Yougoslavie. Lors de l'importation, elle envoie à l'Office de compensation un chèque de 44.950 fr. sur la Banque de France.

L'Association en Yougoslavie verse à la Banque Nationale la valeur de sa dette au cours légal de 100.000 dinars.

La Compagnie de Yougoslavie déclare une créance

immédiatement exigible pour la somme de 44.950 fr. à la Banque Nationale.

La Maison de France déclare sa créance également exigible pour une valeur de 44.950 fr.

Dès que la Société de France verse la somme due à l'Office, et l'Association, en Yougoslavie, à la Banque Nationale, ces deux organismes s'avisent réciproquement et l'Office paie avec cette somme la Maison Citroën, et la Banque Nationale la Compagnie yougoslave. Les opérations peuvent être représentées comme suit :



Aucun mouvement n'existe en monnaie entre deux pays, l'exportateur est payé par l'importateur en sa monnaie nationale.

Mais l'exemple que nous avons pris pour démontrer le principe du fonctionnement des clearings est trop simple pour être vrai. En effet, ce ne sont pas seulement deux débiteurs et deux créanciers qui sont en présence et dont les titres de créances correspondent en valeur. En réalité, c'est une foule d'intéressés avec des titres très différents, en valeur et en date de réalisation, qui doivent faire leurs opérations au moyen du clearing. Pour que la compensation soit effectuée complètement, il faut que la valeur totale des dettes

d'un pays soit égale à la valeur totale des créances dans le même pays et par rapport à l'autre pays avec lequel on est lié par la convention de clearing, c'est-à-dire, il faut que dans les relations par couple, l'ensemble des exportations soit égale à l'ensemble des importations. Or, en pratique, ce n'est pas le cas, puisqu'il est très rare de trouver deux pays avec la balance de commerce dans leurs échanges réciproques en équilibre. Pour cela, à côté de cette convention de clearing les parties réalisent leur arrangement pour les échanges de marchandises, où le pays qui se trouve en déficit utilise des mesures pour restreindre les importations. Ainsi, par exemple, l'Autriche a institué pour cela le système de contingentement et des licences pour les importations, par lesquelles elle tend à limiter ses importations pour mettre la balance de commerce en équilibre (7).

(7) Dans la convention gréco-yougoslave du 24 septembre 1932, on a prévu que les échanges commerciaux ne pouvaient pas s'équilibrer parce que la Yougoslavie vend à la Grèce des produits de première nécessité (les vivres et les matériaux de construction), tandis que la Grèce vend des produits qui ne sont pas de première nécessité pour la Yougoslavie. De plus une grande différence existe entre les importations yougoslaves en Grèce et les importations de la Grèce en Yougoslavie. D'après la Statistique officielle yougoslave, en millions de dinars, voici quelle est la situation des échanges :

	Importations en Grèce	Importations en Yougoslavie
1929	584	73
1930	409	52
1931	256	41

Pour cela, dans la convention, on a institué le système de compensation partielle, de sorte que le paiement sera fait, pour une

Les échanges n'étant pas égaux en valeur, il arrive qu'à l'expiration d'une convention de compensation il y a un solde assez élevé en faveur d'une partie contractante. Pour empêcher que ce solde ne soit pas trop fort, la plupart des conventions de clearing sont d'une durée très courte, trois à six mois, de sorte qu'avant chaque renouvellement de la convention, on prend des mesures pour faire disparaître le solde existant. Mais au cas où les contractants renonceraient à continuer à se servir du clearing dans la plupart des conventions on a prévu le mode qui sera utilisé pour liquider le solde existant. Les moyens prévus dans les différentes conventions sont au nombre de trois, à savoir :

1° Le solde dû doit être payé en devises, ou il sera liquidé au moyen d'un actif provenant d'une autre partie de la balance des paiements.

2° Le solde sera liquidé au moyen des nouvelles importations chez le créancier.

3° Le troisième moyen représente la synthèse de deux précédents. Un délai est accordé pour que le pays débiteur du solde se procure les devises ou s'arrange d'une manière quelconque avec le créancier pour faire disparaître le solde. Si, le délai passé, on ne trouve aucune solution, le pays débiteur doit exporter ses pro-

partie, en devises et, pour une autre, en bons de caisse. La Banque de Grèce paie les importateurs yougoslaves pour la proportion déterminée en bons de caisse que ceux-ci vendent à un exportateur grec et ainsi la compensation est effectuée. Actuellement 65 p. 100 sont payés par devises et le reste au moyen des bons. Cette convention fut renouvelée au mois de mai 1933.

duits et le créancier, s'il veut être payé, doit permettre l'introduction de ces marchandises (8).

Un autre problème que les Etats contractants avaient à résoudre, c'est la question de savoir à quel cours les opérations seront effectuées. En effet, lorsque le débiteur paie dans sa monnaie nationale la dette étrangère à l'office, nous avons vu qu'immédiatement on le fait connaître à l'office symétrique pour qu'il paie le créancier en monnaie de son pays. Si le débiteur, en France, avait payé sa dette en francs français, en Yougoslavie le créancier ne recevra pas les francs, mais les dinars. De même, inversement, le débiteur yougoslave paie son créancier français en dinars et celui-ci obtient les francs. Depuis le moment où le débiteur effectue le dépôt pour le compte de son créancier jusqu'au moment où celui-ci obtient le paiement de sa créance, il s'écoule un certain temps. Si les opérations se font

(8) Dans la convention entre la Yougoslavie et la Suisse du 10 mai 1932, le solde est liquidé de la façon suivante : Si le solde est au profit de la Suisse, il sera réglé au moyen des importations de la Yougoslavie; si, au contraire, il est au profit de la Yougoslavie, il sera mis à la libre disposition de l'Etat yougoslave. V. Bulletin de l'Office du Commerce Extérieur du Royaume de Yougoslavie, Belgrade, 1^{er} juin 1932, p. 15.

Dans la convention entre l'Autriche et la Yougoslavie, voici *in extenso* la disposition du paragraphe 8 (traduction) : La liquidation du solde, qui resterait à l'expiration de la convention, sera réglée par un arrangement postérieur. Si toutefois on n'arrive pas à se mettre d'accord pour régler un pareil solde dans un délai de quinze jours après la date d'expiration de la convention, la liquidation du solde sera effectuée par de nouveaux dépôts à la Banque Nationale de l'Etat au profit de laquelle le solde existe et par des moyens prévus dans le § 3 de cette convention. (Bulletin de l'Office du C. E. de Belgrade, 15 mai 1932, p. 7.)

au cours du jour, il est possible que le cours varie d'une opération à l'autre, de sorte qu'une des parties aura une perte à subir. Un exemple présentera mieux ce problème : un Yougoslave dépose, au profit d'un Français 250.000 dinars pour que le Français reçoive 100.000 francs, mais Paris ne possède pas la somme nécessaire au paiement. Deux mois après, un autre Français dépose 90.000 francs pour que Belgrade paye à son créancier 250.000 francs. La somme de 90.000 francs représente exactement, au cours du jour, la somme de 250.000 dinars. Cela veut dire que le cours du dinar a baissé, pendant ces deux mois. Le créancier français qui attend deux mois reçoit finalement 10.000 francs de moins. Naturellement, ni l'office de Paris, ni celui de Belgrade ne peuvent prendre cette différence de cours à leur charge, parce qu'il est de règle que lorsqu'un débiteur dépose à l'Office de compensation la somme représentant sa dette, il n'en est libéré qu'au moment où le créancier reçoit le paiement. C'est donc seulement au moment où le créancier est satisfait que le débiteur est libéré (9). C'est parce que l'Office n'a qu'un rôle purement technique, c'est-à-dire le rôle d'une boîte aux lettres. Par suite, la différence de 10.000 francs doit être payée par le débiteur, par un nouveau dépôt, et l'opération continue.

(9) Dans la convention entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, du 8 juin 1932, on a prescrit cette règle dans le paragraphe 5, alinéa 3 : « Les débiteurs ne se libèrent pas de leurs engagements au moment où ils déposent leur argent au compte de groupage, mais au moment où le créancier a acquitté sa créance. »

Pour éviter les inconvénients présentés ci-dessus, dans la plupart des conventions de clearing, il est stipulé que toutes les opérations de conversion seront basées sur la parité or de deux monnaies. Mais ce principe pose deux questions. La première est de savoir que faire avec les pays qui n'ont pas leur monnaie stabilisée, même d'une manière fictive. La seconde, c'est de savoir ce qu'il arrivera au moment où une partie contractante modifie la parité or, au cours du fonctionnement du clearing.

Pour qu'il y ait possibilité de conclure une convention de clearing avec un Etat dont la monnaie n'est pas stabilisée, il faut que l'autre partie au moins ait la monnaie stabilisée, de sorte que toutes les opérations seront faites sur la base de la monnaie stabilisée. Les deux parties ne seront pas traitées ainsi sur le pied d'égalité, parce que la partie avec la monnaie non stabilisée aura toujours une perte à subir du fait des variations de cours. Ainsi, lorsque le débiteur en Yougoslavie paie 225 dinars sur le compte du groupage, on indiquera le paiement de 100 francs. Et lorsque le débiteur français paie 100 francs, si le dinar a baissé, le créancier devrait obtenir 226 dinars par exemple, la question qui se pose est de savoir où l'on trouvera un dinar. Comme le problème n'est pas résolu en pratique, nous croyons que dans ce cas le seul moyen sera d'établir une provision sur toutes les opérations passées par le clearing, dont le produit servira à compenser des pertes éventuelles. Si les deux parties contractantes ont des monnaies non stabilisées, les opérations seront effectuées de la façon que nous avons décrite pour le

fonctionnement du clearing, avec la conversion au cours du jour.

Si, au cours du fonctionnement du clearing, une partie change sa parité or légale, il est prévu, presque dans chaque convention, au moyen d'une clause, que dans ce cas la convention cesse immédiatement d'être en vigueur jusqu'à un arrangement nouveau, et que toutes les opérations en cours doivent être liquidées sur la base de la parité or ancienne.

Jusqu'ici, nous n'avons parlé du clearing que comme un moyen de réglementer les échanges, de manière qu'ils se développent sans qu'aucun transfert en monnaie ne s'effectue entre les deux pays liés par la convention de clearing. Maintenant, nous allons voir qu'au moyen du clearing, très souvent les Etats contractants désirent débloquer peu à peu les dettes qui se trouvent immobilisées par suite des mesures prises à l'égard du commerce des devises. Pour cela, dans des conventions, avec une telle idée que l'on veut poursuivre, on a fait une distinction entre les dettes arriérées et celles considérées comme courantes. La date de la mise en vigueur de la convention sert ordinairement de base pour savoir si une dette est arriérée ou non, c'est-à-dire celle résultant des échanges avant ou après la date fixée. Dans la convention, on a prévu la création de deux sortes de comptes. Les uns pour les dettes et créances courantes, c'est le compte appelé « A » et les autres pour les dettes et les créances arriérées, c'est le compte « B ». Le fonctionnement de ces comptes n'est pas toujours le même, parce qu'il y a une distinction à faire, selon qu'une partie contractante n'a pas

institué les mesures de blocage de dettes, ou que les deux parties ont utilisé ce procédé de blocage.

Si la convention de compensation est conclue entre deux pays dont l'un n'a pas établi le régime de contrôle du change, alors les dettes arriérées se trouvent d'un seul côté. Donc chez l'un, les dettes arriérées existent, chez l'autre elles n'existent pas. Si, par la convention de clearing on permettait que les dettes bloquées soient assimilées aux dettes courantes sur le compte de groupage, il est possible que les dettes anciennes étouffent complètement les dettes nouvelles, dans le pays sans restriction du change, parce que les importations ne seront pas en mesure de satisfaire à la fois les uns et les autres créanciers. Alors, le pays envisagé sera obligé d'arrêter complètement les exportations, pour n'avoir qu'une seule espèce de créancier. Pour éviter cela, on a créé le compte « B », où sont inscrites toutes les créances arriérées, dans le pays sans restriction de change, et dans l'autre pays. Dans ce compte sont inscrites toutes les dettes arriérées que les débiteurs avaient déposées à l'office. Au moment où un débiteur effectue le paiement de sa dette, dans l'office du pays qui n'a pas de dettes bloquées, cette somme est utilisée pour une partie sur le compte « A » pour le paiement des exportateurs courants et pour une autre sur le compte « B » pour le paiement des exportateurs anciens. Le pourcentage utilisé pour l'amortissement du compte « B » est toujours inférieur à celui du compte « A ». Par ce moyen, on peut amortir peu à peu les dettes bloquées. La France a utilisé, dans presque toutes ses conventions de clearing, ce

procédé pour débloquent ses créances étrangères (10).

Si au contraire dans les deux pays il y a des dettes bloquées, les comptes « B » fonctionnent à part, jusqu'à l'apparition d'un solde d'un côté. On procède ensuite par le système d'amortissement jusqu'à ce que le solde existe. Mais il y a également des cas où le compte de groupage entre ces pays est unique, de sorte que toutes les dettes et créances, quelle que soit leur date de création, sont inscrites ensemble (11).

Dans certains accords, on stipule qu'une partie contractante aura à sa disposition un pourcentage sur tous les versements effectués par les débiteurs, qu'elle peut utiliser librement. La plupart du temps, ce pourcentage est réservé à l'Etat qui a des dettes d'ordre financier envers l'autre Etat contractant. De cette manière, on permet à cet Etat de répondre à ses obligations financières. Ce procédé ressemble à celui qui précède, seulement celui-ci est utilisé le plus souvent pour les dettes étrangères publiques (12).

L'Office de compensation dans chaque pays doit établir un ordre d'après lequel tout créancier sera remboursé, c'est parce qu'il est possible que pour une

(10) Dans la convention franco-autrichienne, par exemple, 40 p. 100 sont réservés au paiement des dettes arriérées.

(11) C'est prévu dans la convention entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie du 8 juin 1932.

(12) Dans la convention franco-bulgare du 16 janvier 1933, 70 p. 100 sont destinés au paiement des créances courantes et 30 p. 100 mis à la disposition de la Banque Nationale de Bulgarie. Dans la convention franco-hongroise 50 p. 100 pour le paiement des créances courantes, 35 p. 100 pour les créances arriérées et 15 p. 100 à la libre disposition de la Banque Nationale de Hongrie.

même somme déposée à l'office de compensation, plusieurs créanciers se disputent, de sorte que l'office ne saurait pas à qui l'attribuer. Pour éviter tout arbitraire de la part de l'office de compensation, dans la convention de clearing, il est indiqué que le remboursement des sommes aux créanciers sera effectué d'après l'ordre chronologique des versements effectués par les débiteurs à l'office symétrique. Il en résulte que si la somme qui se trouve dans la caisse de l'office ne suffit pas au paiement de tous les créanciers qui se présentent, le premier sera celui dont le débiteur était le premier pour verser à la caisse de son office la valeur représentant sa dette. Tous les autres créanciers qui viennent ensuite doivent attendre, jusqu'au moment où un importateur national effectue le paiement de sa dette.

L'impossibilité de payer le créancier dès que son débiteur a déposé à l'étranger la valeur de sa dette, présente un inconvénient très grand pour les échanges internationaux. Pour faciliter autant que possible ces opérations de paiement dans certaines conventions, on a prévu qu'à côté du clearing officiel, chaque partie contractante autorise la compensation des dettes et créances, au moyen des clearings privés(13). Il s'agit maintenant d'un arrangement privé entre les nationaux

(13) D'après M. P. Jolly, c'est seulement au clearing privé que l'on peut accorder l'épithète de troc, parce que le clearing officiel n'individualise pas les échanges. V. P. Galley, *La Compensation et les Règlements Internationaux*, dans la *Revue d'Economie Politique* du mois d'avril 1933, p. 339.

d'un pays et les nationaux de l'autre pays, qui font en même temps les achats et les ventes. Pour faciliter les opérations de clearing officiel en même temps que la liquidation de leurs opérations réciproques, avec une autorisation spéciale, on leur permet de compenser entre eux toutes les opérations, et s'il reste un solde ils peuvent le virer au clearing officiel. Exemple : Un Français et un Yougoslave font des achats réciproques. Le premier achète pour 100.000 francs, le deuxième pour 150.000 francs. Ils réalisent, avec l'autorisation et le contrôle de l'office de compensation, une compensation, de sorte que l'acheteur yougoslave dépose seulement 50.000 francs dans la caisse du clearing officiel. Le résultat que l'on a obtenu par cette opération, c'est que pour 100.000 francs d'un côté et pour 100.000 francs de l'autre côté, les deux créanciers n'avaient rien à attendre. Donc, économie de temps et de capital. Ces opérations sont facilitées encore par la création dans chaque pays de sociétés ayant pour but de rechercher des vendeurs des deux pays et par là de faciliter la réalisation de la compensation, sans l'utilisation du clearing officiel, et sans la nécessité d'attendre l'ordre chronologique pour être payé.

Quoique le clearing privé ait contribué à décharger le créancier de l'obligation d'attendre longtemps pour encaisser une partie au moins de sa créance, le plus grand nombre des créanciers n'a pas pu se servir de cette solution, et ils sont obligés d'attendre le paiement, aussi bien que ceux qui attendent le solde provenant de la compensation privée. La durée était quelquefois très longue, parce que chaque pays n'exporte

la plus grande partie de ses produits que seulement dans certaines périodes (c'est surtout la règle pour les pays agricoles) où l'on exporte à crédit plus ou moins long, tandis que l'autre exporte au comptant; ou enfin la situation est telle que les échanges ne s'équilibrent jamais, de sorte que d'un côté on exporte plus que de l'autre, — il fallait chercher d'autres solutions beaucoup plus efficaces. Le problème à résoudre est de permettre au créancier de se procurer des liquidités, dès que l'office de son débiteur fait connaître que celui-ci a versé la somme due, donc avant que le paiement soit effectivement réalisé.

Ce problème fut étudié en France et voici quelle solution on a trouvée. Si l'office de compensation des dettes et créances ne possède pas la somme nécessaire au paiement de la totalité d'une créance échue, ou d'une partie seulement, il délivre au créancier, pour la valeur due, un bon d'inscription au compte commun, qui doit lui permettre de se procurer ailleurs de l'argent liquide, jusqu'au moment de la réalisation de sa créance. Avec ce bon, le créancier peut se procurer de l'argent dans une banque, parce que, d'après l'accord passé entre le ministre du Commerce et la Banque de France, celle-ci s'est déclarée disposée à réescompter les effets de commerce dont la valeur sera représentée par le bon d'inscription. Pour être réescomptée, la traite doit porter la signature de la banque qui soumet à l'escompte, du débiteur, et l'aval d'une personne reconnue solvable. De même, le bon doit être endossé au nom du nouveau créancier (Banque de France). Possibilité de renouvellement deux

fois, durée totale neuf mois. Si le bon est encaissé avant l'échéance, la banque peut donner un agio au tiré, si, au contraire, après neuf mois, il n'est pas encaissé, le tiré doit payer sa dette (14).

Quoiqu'il ait des exigences particulières, en comparaison avec les pays qui n'avaient encore rien fait dans ce sens, c'est un très grand avantage pour le créancier.

Pour notre part, nous croyons que le créancier qui reçoit un tel bon par lequel on justifie que le débiteur a déposé la somme due, le créancier pourrait prendre sur sa créance une assurance crédit dans une compagnie qui aurait des polices spéciales pour cette sorte de créanciers.

Etant en possession d'une police d'assurance, il est rare qu'une banque refuse d'accorder le crédit au créancier de l'office. Seulement, il faut que la prime, ainsi que l'intérêt et les frais ne dépassent pas une certaine limite, car, autrement, le problème resterait sans solution positive. Comme il a été dit, le risque est tellement petit qu'il n'y a pas de raison pour que ces charges soient trop élevées.

S'il y a des créances courantes, échues et non encaissées, c'est que dans l'office à l'étranger il y a déjà une somme déposée par le débiteur. Donc, un dépôt qui ne porte pas d'intérêt représente un capital immobilisé, s'il n'est pas utilisé pour le paiement des exportateurs. Pour éviter que ce capital repose inutilement

(14) V. Bulletin d'Information de l'A. N. Ex. Ec. du 15 octobre 1932, p. 8.

dans la caisse de l'office de compensation, en exécution de la convention franco-bulgare, la Bulgarie procède d'une manière spéciale. La Banque Nationale (l'Office) de Bulgarie n'accepte pas le versement intégral en lévas des sommes dues par les importateurs bulgares aux exportateurs français. Elle reçoit seulement une quantité qui correspond aux disponibilités en francs existant à Paris; pour cela, elle prend à chaque débiteur un pourcentage sur le montant total dû et, pour le reste, elle reporte l'échéance à une autre date. (Pour la lettre de change, elle reporte l'échéance à trois mois.) Comment est déterminé ce pourcentage? A la fin de chaque mois, la banque compare le chiffre des disponibilités en francs à Paris à celui des engagements en francs au cours du mois suivant et dégage de là un pourcentage qui permet approximativement de déterminer le transfert possible (15). Ce système présente des risques pour le créancier parce que celui-ci pourrait perdre le reliquat en cas de déconfiture du débiteur; au contraire, si la somme était déposée à l'office, il serait assuré contre ce risque.

B. *Les effets du clearing sur les échanges commerciaux*

La convention de clearing est bilatérale, il faudrait savoir quelle est l'influence de cette convention sur les échanges commerciaux de deux pays envisagés. Pour cela, il faut faire une distinction, entre les pays

(15) V. *La Bulgarie* du 15 mai 1933, p. 4.

avec une balance de commerce favorable, et ceux dont la balance de commerce est en déficit. Pour savoir si un pays est en déficit ou non, nous n'envisagerons que les échanges par couple et nous laisserons de côté les échanges généraux, parce que la convention de clearing est exclusivement bilatérale. Notre étude est limitée aux échanges commerciaux, car la majorité des accords ne réglemente que les paiements provenant de ces échanges. De plus, nous envisagerons dans l'exposé qui suit, que la convention de clearing existe pour la totalité des échanges commerciaux entre deux pays, et non pour une partie seulement, comme c'est le cas dans la convention franco-allemande de décembre 1932.

Enfin, pour terminer, nous présenterons en quelques lignes les inconvénients et les avantages de la convention de clearing bilatérale.

a) PAYS AVEC BALANCE DE COMMERCE DÉFAVORABLE.

Etant donné que la conclusion de la convention de clearing vient à la suite de la pénurie des devises pour le paiement des marchandises importées, la tendance principale que deux Etats contractants doivent avoir, c'est de ramener la valeur des importations à celle des exportations. La question qui se pose est de savoir si un pays à balance de commerce en déficit, dans les échanges avec le pays contractant, a la possibilité d'augmenter le volume de ses exportations.

Pour essayer de donner une solution à ce problème, il est nécessaire de connaître les causes pour lesquelles un pays est en déficit dans les échanges de marchan-

disent par couple. Ces causes sont multiples, mais nous n'envisagerons que celles d'ordre purement économique et que l'on peut ramener à quatre essentielles :

1° Le protectionnisme douanier sous toutes ses formes;

2° Le prix de revient élevé;

3° La pénurie des produits nécessaires;

4° Le peu d'intérêt pour les produits du pays.

Ces quatre causes, nous allons les envisager successivement en les comparant avec le système de clearings bilatéraux.

* * *

1° *Le protectionnisme douanier ne permettait pas aux exportateurs nationaux d'augmenter leurs ventes dans le pays contractant.* — Lorsqu'un accord de compensation est conclu, on ne peut pas espérer que le volume de vente dans le pays contractant sera augmenté, de sorte que la convention de clearing ne changera absolument rien aux exportations du pays envisagé. Par contre, le pays sera obligé de renforcer ses mesures douanières pour restreindre le plus possible les importations. Or, il arrive très souvent que dans la convention de clearing on trouve quelques dispositions par lesquelles les pays contractants, ou un seul, accordent certaines facilités aux exportateurs. Ces facilités peuvent être accordées par des arrangements spéciaux, que les contractants réalisent après la conclusion de la convention de clearing. Le but de tous ces arrange-

ments c'est d'atténuer la rigueur de la protection ou de la prohibition, qui s'opposent aux importations des pays envisagés. Mais la question est de savoir si un pays sera toujours en mesure d'augmenter l'exportation des produits auxquels une certaine faveur est accordée.

a) Si la possibilité d'augmenter les exportations existe, on pourrait espérer que la valeur de ces exportations va contribuer, jusqu'à un certain point, à équilibrer les échanges réciproques. Cet espoir est souvent illusoire, parce qu'en augmentant la quantité des marchandises sur un marché où le besoin est constant, ou à peu près, le principe élémentaire de l'économie politique permet de prévoir une baisse des prix de ces articles, dont la quantité augmente par de nouvelles importations. Cette baisse est inévitable, parce que, autrement, on n'aurait pas besoin de protéger les producteurs nationaux, si l'on est assuré que les prix resteront tels qu'ils sont réalisés sur les marchés protégés. Les producteurs nationaux craignent toujours la baisse des prix par une augmentation des importations, ou par une concurrence effectuée au moyen des prix plus bas que ceux pratiqués par eux; pour cela, ils exigent toujours du gouvernement d'élever les droits de douane ou de renforcer le contrôle. Ainsi, au lieu d'augmenter la valeur des exportations par l'augmentation de la quantité vendue, il est probable que la baisse de prix la réduit au niveau ancien. Par conséquent le clearing ne pourrait pas fonctionner sans faire apparaître à la fin un solde important, de sorte que le but poursuivi par cet arrangement, c'est-à-dire équilibrer les échanges, ne sera pas réalisé. Il en sera tout

autrement si la diminution du droit de douane ou l'augmentation du contingent est accordée au pays contractant, au détriment d'un autre pays, ou en cas d'état critique de la production du pays envisagé, c'est-à-dire lorsque le besoin de produits étrangers augmente.

b) Si au contraire la possibilité d'augmenter les exportations n'existe pas, quoique les réductions douanières soient réalisées, les échanges resteront tels qu'ils étaient avant la conclusion de la convention de clearing, ou avec certains changements en valeur, de peu d'importance. Mais pourquoi un pays est-il dans l'impossibilité d'augmenter les exportations en volume? C'est d'abord parce que la production d'un pays est limitée par la construction économique du pays, et qu'ensuite les autres mesures administratives du pays importateur empêchent l'accroissement de la quantité à importer. Or, dans ce dernier cas, si le droit de douane est abaissé et que la quantité à importer reste la même, la valeur de ces exportations sera accrue, de sorte qu'un rapprochement vers l'équilibre des échanges en valeur sera réalisé.

De tout ceci, il résulte que la convention de clearing doit renfermer des dispositions spéciales par lesquelles les ventes du pays en déficit augmentent. Pour que le clearing fonctionne bien il faut que le pays avec balance du commerce en déficit accroisse ses ventes en valeur et non pas seulement en quantité, parce que l'équilibre en valeur permet seul les paiements au moyen de clearing bilatéral.

2° *Le prix de revient des produits susceptibles d'être exportés est trop élevé.* — L'élévation du prix de revient est le résultat soit des conditions de la production même, soit des charges fiscales dont les produits sont grevés. Nous supposons que les ventes seront augmentées à l'étranger dès que le pays producteur réalisera des prix moins élevés. Cette diminution des prix dépend donc de la diminution des frais de production, ou de la diminution des charges fiscales, ou des deux. Si l'Etat supprime le paiement des impôts sur les produits destinés à l'exportation, il doit soit rejeter cette charge sur les produits importés, soit répartir les charges sur tout le pays. Il en serait de même si l'Etat accordait des primes aux producteurs défavorisés par la nature.

Lorsque l'Etat intéressé rejette la charge fiscale des produits exportés sur les produits importés, il doit augmenter les droits de douanes qui n'auront plus un caractère protectionniste, mais purement fiscal. Cet accroissement de la charge douanière aura très souvent un effet sur les prix des produits grevés. Pour connaître le mouvement des prix dans ce cas, il faudrait savoir si les articles sur lesquels la charge retombe sont absolument nécessaires à la consommation et si l'on ne pourrait y substituer des produits semblables. Si les produits sont d'une nécessité vitale pour le pays et qu'aucune substitution ne puisse être réalisée, une hausse de prix des produits importés est inévitable. Le résultat d'une telle élévation de prix sera double. D'abord l'achat des produits chers, par le consommateur, diminue le pouvoir d'achat de celui-ci, de sorte

qu'il s'abstiendra d'acheter d'autres produits moins nécessaires. Ensuite, une hausse de prix des produits importés accroît le bénéfice des producteurs nationaux de mêmes produits, à moins que le fisc ne leur supprime ce plaisir. Enfin, comme c'est un produit de nécessité vitale pour le pays, l'élévation de son prix aura pour résultat très souvent une hausse générale des prix dans le pays envisagé.

Pour éviter cette hausse des prix, générale ou partielle, un moyen beaucoup plus efficace sera de répartir la charge fiscale des produits exportés sur toutes les activités du pays. Une large répartition de cette charge n'aura pas une répercussion aussi forte sur les prix des produits, sur le marché national, parce que la part de chaque contribuable sera très souvent de peu d'importance.

3° *Les produits d'un pays ne se consomment pas en quantité aussi grande que les produits de provenance du pays avec lequel on a la balance de commerce en déficit.* — Ce défaut de consommation provient du fait que ce sont des produits réservés seulement aux personnes d'une culture particulière; que les produits que le pays contractant peut vendre existent en quantité suffisante dans l'autre pays contractant; ou même que ces produits sont vendus à l'étranger. Par contre, les produits que le pays contractant (ayant la balance de commerce en déficit) achète sont pour lui de première nécessité; il ne peut s'en passer. Ainsi, dans une telle situation se trouve un pays semi-agricole, semi-industriel, dans les échanges avec un pays exclusive-

ment agricole ou industriel. Le pays agricole pourra bien faire des achats dans un pays à l'économie complexe, mais ce pays ne sera pas obligé de faire des achats de même importance dans un pays spécialisé.

Dans tous ces cas, il est bien difficile de croire que la compensation soit possible après la conclusion de l'accord de clearing, parce qu'on ne peut pas forcer un Etat à acheter des produits qu'il a en quantité suffisante, ou ceux qu'il n'utilise pas. Pour cela, le pays dont la balance de commerce est en déficit aura pour but, après la conclusion de la convention de clearing, de restreindre les importations le plus possible et, par là, de se rapprocher de l'équilibre des échanges en valeur. Le résultat de cet état de choses sera une diminution des échanges réciproques.

4° *Le peu d'intérêt de la part des importateurs d'un pays contractant pour les produits de l'autre pays contractant.* — Quoique ce problème ne soit pas purement économique mais plutôt d'ordre de la psychologie commerciale, nous croyons que son importance est telle pour les échanges commerciaux qu'il est nécessaire de le mentionner. Il s'agit, en effet, des échanges des marchandises qui n'existent pas ou existent, mais dans un volume très petit, parce qu'un pays tiers fait la concurrence avec les mêmes produits que le pays à balance de commerce en déficit peut exporter. C'est parce que ce pays tiers a déjà acquis sur le marché du pays à balance de commerce favorable, une renommée ancienne, c'est-à-dire au moment où les autres producteurs du pays contractant n'existaient pas en-

core. De plus, le pays tiers étant dans une situation économique beaucoup plus favorable, possède très souvent une organisation commerciale très supérieure, de sorte que sur le marché du pays avec balance de commerce favorable, il éclipse complètement les produits du pays contractant. Enfin, les importateurs, même habitués à faire des achats sur des marchés déterminés, laissent de côté les nombreux marchés où ils ne connaissent, ni les marchandises, ni les habitudes commerciales.

La convention de clearing aura pour résultat d'évincer un peu le concurrent tiers, au profit des exportateurs du pays avec balance de commerce en déficit. C'est parce que le clearing crée une sorte de solidarité entre les exportateurs et les importateurs, puisque les importateurs paient les exportateurs. Comme le remboursement des créances dépend de l'importation des produits du pays contractant, les exportateurs obligeront le gouvernement à inciter les importateurs nationaux à faire des achats là où l'intérêt des exportateurs les conduit. Mais cela est possible seulement si les produits que l'on achète dans le pays tiers existent en même quantité et pour le même prix, ainsi que dans les mêmes conditions de vente, dans le pays contractant. Dans la période d'après-guerre on a pu voir les pays d'Europe occidentale vendre la plupart de leurs produits en Europe orientale, c'est-à-dire dans les pays agricoles, et faire les achats des produits agricoles dans les pays d'autre-mer, quoique le stock des produits agricoles restât inépuisé chez leurs clients. Cette injustice sera beaucoup atténuée après la convention de

clearing parce que les échanges réciproques entre deux pays seront dirigés de façon à équilibrer les sorties et les entrées.

*
*
*

La conclusion d'un accord de clearing par un pays à balance de commerce en déficit dans les échanges avec un autre pays contractant, ne permettra, comme nous l'avons vu, que dans certains cas seulement, l'accroissement des exportations en valeur. Il faut, pour que cette augmentation des exportations soit réalisée, que le pays contractant, c'est-à-dire avec la balance de commerce bilatérale favorable, ait la bonne volonté de rechercher les moyens pour que le pays en question puisse effectuer ses ventes. Ces moyens sont de deux sortes, les uns pour diminuer les charges douanières, à l'importation, des produits de provenance du pays ayant la balance en déficit, ou pour augmenter le contingent, les autres pour empêcher des importations des pays qui ne font pas d'achats de produits nationaux.

Il en résulte que la libre initiative des importateurs et des exportateurs ne suffira pas à réaliser cette augmentation des échanges entre deux pays et que l'intervention du gouvernement est nécessaire. C'est parce que, même dans le pays qui doit augmenter les exportations, il faut que le gouvernement intervienne par des mesures pour diminuer les charges qui grèvent les produits exportés ou pour faciliter leur production. La libre initiative n'a pas pu réaliser l'équilibre des échanges dans la période où elle existait; maintenant,

on ne peut pas espérer qu'elle fasse plus qu'avant, de sorte que le clearing a pour conséquence de soumettre les exportateurs et les importateurs à un contrôle gouvernemental qui dirige les échanges, sans les faire lui-même.

Si tous les efforts faits par un pays pour accroître ses exportations n'aboutissent pas à équilibrer les échanges, la question qui se pose est de savoir si cet Etat aura intérêt à continuer les échanges au moyen de clearing bilatéral. Nous croyons que cet Etat aura toujours avantage à continuer à appliquer la convention de clearing, parce que le nombre des importateurs sera toujours beaucoup plus grand que celui des exportateurs. Cela permettra toujours à l'office de compensation d'avoir en caisse les sommes nécessaires au paiement des créanciers pour les produits exportés. De plus, si à la fin de l'accord de compensation un solde existe et si le pays n'a pas les devises nécessaires au paiement de ce solde, le pays créancier pour la liquidation sera obligé de laisser entrer les marchandises du pays en question, de sorte que les exportations continueront à s'effectuer jusqu'à sa disparition.

Ainsi, le pays à balance de commerce en déficit dans les échanges bilatéraux aura toujours intérêt à conclure une convention de clearing, parce qu'elle lui permettra de payer la totalité des exportations. De même, ce pays pourra espérer que la valeur des exportations à destination de l'autre pays contractant s'accroîtra. L'inconvénient provient seulement du fait qu'il sera obligé de restreindre ses importations en cas de liquidation du solde, et, par là, de voir une hausse de

prix sur le marché intérieur. Mais, par comparaison à la réglementation du commerce des devises pure et simple, ces inconvénients sont beaucoup moindres que les avantages apportés par le clearing à ce pays.

b) PAYS A BALANCE DE COMMERCE FAVORABLE.

Le problème qui se pose pour le pays à balance de commerce favorable dans les échanges avec un autre pays, c'est de savoir s'il doit diminuer ses exportations ou augmenter ses importations. Ce problème doit être résolu de façon à atteindre, dans les échanges réciproques de marchandises, un équilibre, le seul moyen pour le bon fonctionnement de la convention de clearing.

L'histoire économique ne nous fournit pas d'exemples où le pays ayant des produits pour l'exportation, défend que ces exportations s'effectuent. Il est rare aujourd'hui de voir un gouvernement qui défende des exportations de produits dont on n'a pas besoin. De sorte que, pour équilibrer les échanges, aucune mesure n'est prise de la part du gouvernement pour diminuer les exportations. Ce sont les exportateurs eux-mêmes qui doivent arriver à ce résultat, de crainte de voir leurs créances bloquées, sans pouvoir obtenir le paiement, même au moyen de clearing, parce que le volume des importations du pays contractant est beaucoup plus faible que celui des exportations. A ce mouvement de méfiance de la part des exportateurs s'ajoutent encore des mesures restrictives de la part du pays à balance de commerce en déficit pour diminuer les importations.

L'accroissement des importations de provenance du pays contractant présente le seul moyen pour équilibrer les échanges, sans toucher aux exportations nationales. Plus le volume des importations sera grand, moins le pays à balance commerciale en déficit s'opposera aux importations de l'autre pays contractant. Pour cela, il faut que le pays en question fasse la balance des avantages et des inconvénients qui se présenteront en cas d'une suppression des restrictions aux importations.

Les entraves aux importations des marchandises étrangères n'existent pas pour le plaisir des gouvernants, mais pour rendre service à l'activité nationale, pour la protéger contre l'étranger qui pourrait importer des marchandises à vil prix et en quantité excessive, qui fasse baisser les prix des articles importés, et ceux produits dans le pays. Donc, c'est un droit protecteur et un stimulant à l'activité nationale que l'on doit utiliser pour le bien-être du pays. Une suppression de ces mesures aura pour conséquence de mettre en danger la production nationale et le consommateur à la merci des producteurs étrangers. Mais il y a des cas où cette diminution de la protection est possible, c'est quand le bénéfice que l'on obtient des exportations est beaucoup plus important que celui obtenu par la protection. Si les profits des exportations sont plus importants que ceux obtenus par des industries protégées, la diminution des entraves s'impose et une augmentation des exportations en sera la conséquence. Par contre, l'importance des industries protégées étant plus grande que celle des industries exportatrices, le gouvernement

sera obligé de prendre les dispositions nécessaires pour sauvegarder l'industrie, dont l'importance, pour le bien-être général du pays, est incomparable.

Si le pays ne peut pas augmenter le volume des importations totales, ni des exportations, il y a une autre possibilité pour lui d'équilibrer les échanges bilatéraux. C'est le moyen par lequel il diminue les importations d'un pays pour augmenter celles de l'autre. Cela veut dire supprimer les importations, ou une partie seulement des importations du pays B, pour les donner au pays A. Une pareille décision d'un Etat paraît être juste puisqu'il désire établir une compensation stricte entre tous les échanges par couples. Mais, si cela est théoriquement très facile, en pratique cela ne peut pas être effectué sans soulever de nombreuses difficultés. D'abord, si l'on élève les restrictions aux importations à un pays, pour les diminuer à un autre, il est probable que ce pays sera obligé de faire des achats chez le nouveau vendeur, de marchandises d'une qualité inférieure à celles du pays tiers et à des prix beaucoup moins avantageux. Or, cela peut être tout à fait contraire, et la possibilité d'avoir des marchandises dans les mêmes conditions, ou beaucoup plus avantageuses présentera un résultat très appréciable pour l'économie du pays. Ensuite, supposons le cas où un pays a également une balance de commerce bilatérale favorable avec tous les autres pays, les Etats-Unis, par exemple. Dans ce cas, il n'est pas possible à ce pays de faire la compensation des déficits avec les excédents des balances bilatérales de commerce. Ici, comme dans l'hypothèse précédente, il faut faire une balance entre

les avantages et les inconvénients des exportations et ceux du protectionnisme pour savoir quelle politique il faut suivre.

Ainsi, vraiment, le pays à balance de commerce bilatérale favorable, par la convention de clearing se trouve bien gêné dans sa vie économique. Augmenter les importations lui est presque impossible, surtout maintenant où règne la dépression partout, où le pouvoir d'achat est très restreint. Déplacer les importations d'un pays pour les donner aux autres ne trouvera pas facilement application dans la pratique. La convention de clearing ne permettra pas de réaliser un équilibre parfait en faveur des échanges bilatéraux, de même qu'elle ne contribuera pas à augmenter les échanges commerciaux internationaux, mais au contraire, ils resteront en l'état où ils se trouvaient avant la conclusion de l'accord, peut-être avec certaine augmentation de peu d'importance et qui ne correspondra pas aux échanges du temps normal.

Le pays à balance de commerce favorable dans les échanges bilatéraux, n'aura pas avantage à conclure une convention de clearing, s'il prévoit qu'il ne sera pas en état d'augmenter les importations. C'est parce que les importateurs nationaux étant inférieurs en nombre aux exportateurs, il y aura toujours plus de créanciers que de débiteurs de sorte que chaque créancier ne sera pas en mesure d'encaisser sa créance. Si ces Etats concluent des accords de clearing, c'est parce que c'était jusqu'à présent le seul moyen pour encaisser au moins une partie des créances anciennes et pour permettre aux échanges de s'effectuer, jusqu'au mo-

ment où un autre moyen sera trouvé pour revenir à l'état normal et juste.

*C. Rôle des clearings bilatéraux :
avantages et inconvénients*

Dans l'étude qui précède, nous avons essayé de présenter, aussi bien dans le pays à balance de commerce favorable que dans celui à balance de commerce en déficit, les difficultés pour équilibrer les échanges, seul moyen pour le bon fonctionnement du clearing.

Les difficultés proviennent du fait que les échanges commerciaux internationaux en marchandises se complètent par les échanges d'ordre financier et autres, de sorte que les mesures prises à l'égard d'une forme des échanges sont tout à fait hors de bon sens. Pour qu'il y ait compensation, il faut que le champ sur lequel elle doit s'effectuer soit très large.

Mais, à côté de cette première constatation, il y en a une autre dont l'importance est prépondérante pour l'économie d'un pays. C'est que, pour chaque Etat, il faut que l'ensemble des échanges, visibles et invisibles, s'équilibre dans une période plus ou moins longue, et non pas seulement les échanges d'un pays à l'autre. Et s'il n'y avait pas d'autre inconvénient, nous croyons que celui-ci suffirait pour condamner à tout jamais le système des clearings bilatéraux.

Toutes ces constatations et celles qui précèdent, nous allons les résumer dans les points suivants :

a) Le clearing bilatéral ne peut pas être un moyen pour augmenter les échanges en marchandises entre deux pays, parce que c'est un arrangement purement financier.

b) Pour que les échanges puissent augmenter, il faut compléter l'accord de compensation par des accords de commerce donnant la possibilité aux cocontractants d'accroître les échanges réciproques.

c) Les échanges par couple s'équilibrent très rarement, de sorte qu'une convention bilatérale n'aboutira jamais à équilibrer les importations et les exportations (1).

(1) Que les échanges par couple s'équilibrent très rarement, c'est un fait qui est justifié par toutes les statistiques du commerce international, mais que les échanges, en marchandises seulement s'équilibrent en totalité, quoiqu'ils soient par couple en déséquilibre, nous allons le voir par un exemple concret. D'après les statistiques officielles du commerce extérieur yougoslave, on voit qu'en 1931 les importations s'équilibrent avec les exportations d'une manière parfaite et exceptionnelle. En effet, en millions de dinars :

Les importations = 4.800

Les exportations = 4.800

Voici maintenant quelques échanges par couple en millions de dinars :

	Importation.	Exportation.	Différence.
Avec la			
Tchécoslovaquie :	872	744	128
Allemagne :	925	543	382
Autriche :	730	727	3
Italie :	494	1.198	704
Grande-Bretagne :	315	96	219
Hongrie :	252	318	66
U. S. A.	200	49	151
France :	210	193	17

d) Ne pouvant pas réaliser un équilibre des échanges, l'intérêt d'un pays à adhérer à une convention de clearing est fonction de sa qualité de pays en majorité importateur, ou en majorité exportateur.

e) L'encouragement artificiel des industries qui travaillent pour l'exportation, dans le pays intéressé, pour détourner les courants commerciaux normaux, entraînera des ruines d'industrie et de capitaux dans d'autres pays.

f) Les mesures prises pour rendre la balance de commerce bipartite en équilibre peuvent avoir pour conséquence le renchérissement de la vie ou la disparition des marchandises de bonne qualité.

g) Les accords de clearing bilatéraux présentent une certaine gravité pour le commerce international, beaucoup plus grande s'ils sont limités seulement aux échanges des marchandises, que ceux renfermant à la fois les échanges visibles et invisibles.

h) Une convention plus large, c'est-à-dire un clearing constitué entre plusieurs pays, pour les échanges de marchandises, ne donnera pas de résultats beaucoup plus satisfaisants que le clearing bilatéral, parce que les compensations se font entre tous les Etats et pour tous les échanges visibles et invisibles, et non seulement pour une partie des échanges.

A côté de ces inconvénients, il est bien difficile de trouver un avantage pour les échanges commerciaux; or, il y en a un qui explique même pourquoi les accords de clearing sont très nombreux. C'est parce qu'ils

avaient été pris comme une mesure propre à débloquer les dettes et à empêcher la ruine de ce qui existait encore de commerce international. Pour cela, ils avaient été acceptés par la plupart des pays d'Europe et de l'Amérique latine. Comme tels, ils avaient contribué à atténuer cette chute inévitable, qui serait énorme. Pour cela les accords bilatéraux de clearing ne peuvent pas être considérés comme un remède à la crise des échanges (2), mais comme un palliatif qui doit permettre au malade de prolonger sa vie pour un certain temps, jusqu'au moment où la science trouvera le remède pour la complète disparition de la maladie.

§ 2. *LES PROJETS DE CLEARING PLURILATÉRAL*

A la Conférence internationale de Prague de 1932, on exprimait le désir que les clearings bilatéraux passent dans les clearings multilatéraux, afin de pouvoir développer ce que l'on appelle les échanges triangulaires ou circulaires, lesquels avaient été à la base du

(2) « Qu'il soit regrettable que les accords de compensation aient dû être conclus, voilà qui ne laisse pas d'être certain. Néanmoins, en toute justice, ce sont moins les remèdes qu'il conviendrait d'incriminer, que les maladies qui en ont nécessité l'emploi... Ce n'est pas l'accord de compensation qui est un mal, ce sont les restrictions, ou les prohibitions, des mouvements des changes qui l'ont déterminé. » Dalbouze, la compensation des créances et des dettes commerciales. *L'Information*, 11 octobre 1932.

commerce international avant la crise actuelle (1). Cette même idée fut exprimée par M. Mohoritch devant le comité d'études pour les questions monétaires et financière des pays danubiens à la Chambre de Commerce Internationale, réunie à Munich, les 19 et 20 mai 1932 (2).

A côté de ces propositions, faites devant les réunions internationales, un très grand nombre d'économistes avaient étudié les moyens de ramener les échanges internationaux à leur cours normal (3). Mais un plan qui a été commenté dans différents journaux et revues de l'Europe, ainsi qu'à différentes réunions, attire l'attention de tous ceux qui s'intéressent aux échanges internationaux (4). Ce plan, qui est dû à M. E. Milhaud, professeur d'économie politique à l'Université de

(1) Dans le rapport de II^e Commission, voici comment cette idée est exprimée : « La possibilité a été envisagée d'amener divers Etats à conclure entre eux une série de tels arrangements bilatéraux et d'échelonner le règlement des différents soldes sur une période assez courte. Dans cette éventualité, il serait avantageux que le règlement des dits soldes puisse être effectué par l'intermédiaire de la B. R. I. », p. 4.

(2) Chambre de Commerce Internationale, document B. P., n° 60, PV/HK/Rm du 25 juin 1932.

(3) Charles Jaeger, L'organisation du troc international au moyen de chambres de compensation d'industrie, dans la *Revue Economique Internationale*, septembre 1932. Henri Clere, Une solution monétaire à la crise mondiale, Paris, *Revue Notre Temps* — A. Forissier, Pour l'échange des marchandises et la création d'une monnaie internationale, dans l'Europe de l'Est et du Sud-Est (janvier-fév., *Revue Ind.*).

(4) Pour connaître l'accueil qui a été fait à cette idée dans la plupart des pays d'Europe on n'a qu'à se reporter à l'étude de M. Edgard Milhaud, dans son livre, Trêve de l'or et Clearing International, p. 121-132, 1933.

Genève, est destiné à rétablir les échanges internationaux, aussi bien visibles qu'invisibles, sans qu'il y ait transfert de l'or, et entre plusieurs pays et non comme les clearings bilatéraux, entre deux pays seulement (5).

A raison de l'accueil que le plan a trouvé auprès des milieux économiques et politiques, il nous paraît intéressant de présenter en quelques pages le mécanisme de ce clearing plurilatéral et de formuler les objections inhérentes à ce mode de transfert.

A. *Exposé du système*

L'idée directrice du plan est que l'ensemble des importations visibles et invisibles doit être payé par l'ensemble des exportations de même valeur. C'est un vieux principe d'économie politique, mais qui commençait à perdre sa raison d'être, lorsque l'or fut accumulé par un petit nombre de pays, de sorte que les autres, n'ayant plus les moyens de compenser leur balance de paiement en or, faisaient de nouveaux emprunts et ainsi prolongeaient la vie jusqu'à la crise actuelle.

Ce principe étant établi, il faut rechercher les moyens d'obliger les vendeurs étrangers à venir faire des achats, pour la même valeur chez leur client. Lorsque nous disons le vendeur étranger, il faut compren-

(5) E. Milhaud, op. cit., p. 41. « Le but que l'on se propose d'atteindre, c'est de permettre aux différents pays de reprendre leurs achats à l'étranger sans avoir à craindre de compromettre l'équilibre de leur balance économique et par suite d'aggraver leur situation financière et d'exposer à de nouveaux dangers leur monnaie ».

dre, sous cette dénomination, l'ensemble des pays étrangers en relation économique avec un pays déterminé. Pour réaliser ce but, l'auteur du plan remplace le paiement par devises ou or, par le paiement au moyen d'un instrument qu'il appelle le bon d'achat.

Ce bon d'achat est un certificat, délivré par un organisme spécial, par lequel cet organisme garantit qu'une personne a déposé la somme représentant celle inscrite sur le certificat. Il est au porteur, et tout détenteur a le droit de se faire payer dès la présentation dans le bureau émetteur. Libellé en monnaie nationale du pays d'origine, le bon d'achat a une durée de validité limitée, six mois à un an. Le délai limité pour le remboursement du bon a pour but d'assurer « la réciprocité et l'équivalence des transactions dans un certain laps de temps » (6).

On se sert de ce bon dans les transactions commerciales ou financières, sous la forme suivante : lorsqu'un commerçant importe des marchandises, à l'échéance au lieu d'aller à la bourse pour acheter les devises nécessaires, il va à un organisme spécial, où il dépose en monnaie de son pays la valeur des importations, c'est-à-dire de sa dette. Pour cette somme, l'organisme lui délivre le bon, ou les bons d'achat libellés en monnaie nationale et ayant un terme de validité bien déterminé. Le débiteur envoie ce bon à son créancier étranger et celui-ci le porte à l'organisme de son pays et le vend au cours déterminé. Ce bon, dans le délai de six mois ou un an, revient dans le pays d'origine pour le paiement

(6) E. Milhaud, op. cit., p. 41.

des exportations. Le créancier national qui le possède s'adresse à l'organisme de son pays, c'est-à-dire à celui par qui le bon fut émis, et encaisse la somme représentée par ce bon.

Un exemple permettra mieux de voir le fonctionnement de ce système de paiement. Un commerçant yougoslave achète pour 225.000 dinars de marchandises en France. Pour se libérer de sa dette, il dépose cette somme à l'organisme déterminé et obtient un bon qui représente cette valeur. Il envoie ce bon à son créancier qui le vend à l'organisme de son pays et obtient de celui-ci 100.000 francs, la valeur de sa créance. Le bon est tenu à la disposition des importateurs. Soit un Français qui avait importé pour la même valeur des articles yougoslaves. Il s'adresse pour le paiement de sa dette à l'organisme de son pays et, pour 100.000 francs reçoit le bon de 225.000 dinars qu'il envoie à son créancier. En Yougoslavie, le porteur de ce bon s'adresse à l'organisme qui a émis le bon, et encaisse la somme par lui représentée. Ainsi le bon, après avoir servi au paiement de deux transactions, revient dans sa caisse d'origine.

La compensation, ainsi effectuée, ne diffère pas beaucoup de celle réalisée par les clearings bilatéraux. Or, son champ d'action est beaucoup plus étendu, parce qu'il permet les échanges « circulaires » ou « triangulaires », c'est-à-dire ceux réalisés par la compensation entre plusieurs pays en même temps. C'est ce rôle qui lui permet de recueillir un grand nombre de partisans, parce qu'il est désirable que les échanges

internationaux d'un pays trouvent leur résultat final dans l'équilibre de la balance totale des paiements.

En effet, d'après l'auteur, le bon d'achat circule internationalement et il n'est pas limité à deux pays seulement. Si le créancier vend le bon à l'organisme de son pays, il est probable que les importateurs ne feront pas d'achats dans le pays d'où provient le bon, parce qu'ils n'y trouvent pas les marchandises qui leur sont nécessaires. Ils achètent dans un pays tiers, mais celui-ci fait des achats dans le premier pays. Pour cela, l'acheteur national payera sa dette au créancier du pays tiers, en bon d'achat de provenance du pays où les producteurs nationaux ont effectué la vente de leurs produits. Le nouveau propriétaire du bon payera au moyen de celui-ci les marchandises qu'il a achetées dans le pays où le bon qu'il possède a été émis. Le bon a effectué ainsi une circulation triangulaire, mais il est possible qu'elle soit polygonale.

Pour mieux présenter cette circulation, nous allons prendre pour exemple l'hypothèse que la France ne trouve pas de marchandises en Yougoslavie, de sorte que le bon de 225.000 dinars ne peut pas rentrer directement dans son pays. Mais la France fait des achats en Allemagne et une partie de ces achats est payée par le débiteur français au moyen du bon yougoslave. Le créancier allemand vend ce bon à l'organisme de son pays et obtient le paiement de sa créance, soit environ 17.000 R. M. Un commerçant allemand achète ce bon et l'envoie en Yougoslavie pour le paiement de sa dette.

Pour que le fonctionnement puisse être réalisé, il

faut que chaque Etat s'engage à accepter le mode de paiement ainsi présenté, de même qu'à organiser la bonne marche de ce système. La nécessité d'une convention entre tous les pays intéressés est la base même du système. L'auteur prévoit le cas où cette convention ne sera pas seulement plurilatérale, mais même omnilatérale, ce sera la meilleure garantie pour la réalisation complète du but poursuivi.

Par la convention, chaque pays doit s'engager à créer des organes nationaux pour l'émission, la circulation et la liquidation des bons. C'est l'Office national de compensation. Ce sont des organismes analogues qui sont utilisés actuellement pour le fonctionnement des clearings bilatéraux, de sorte qu'on n'aura, dans la majorité des cas, rien à créer. Mais l'Office de chaque pays n'opérera pas directement avec les intéressés, mais pas l'intermédiaire des banques existant dans chaque pays.

A côté de ces offices nationaux, qui sont en relations directes entre eux, on prévoit la création d'un Office international de compensation. Chaque office national devra faire connaître immédiatement à l'Office international toutes les opérations qu'il effectue, parce que ce dernier est chargé d'assurer la circulation internationale des bons. En ce qui concerne la réalisation pratique de la création de cet Office international, l'auteur considère que ce rôle pourrait être rempli par la Banque des Règlements Internationaux de Bâle.

Le rôle de l'Office national de compensation est d'émettre les bons d'achat. Cette émission ne sera pas

automatique, mais contrôlée, pour que la mise en application du système ne soit pas dangereuse pour le pays même. De plus, l'Office doit assurer la circulation des bons étrangers. Toutes les opérations que l'Office national effectue doivent être quotidiennement publiées par lui, de façon que les intéressés puissent s'orienter dans leurs activités économiques. Ainsi, à tout moment on saura le montant des bons émis et la quantité que chaque office possède, avec l'indication d'origine.

Tout cela est nécessaire, parce que sur chaque marché international, les bons étrangers auront un cours. Ces cours seront déterminés d'une façon spéciale à l'Office de compensation. D'après M. Milhaud, tous les acheteurs et tous les vendeurs des bons sont tenus d'adresser leurs offres et leurs demandes, par écrit, à l'Office de compensation, pour la prochaine séance, en indiquant la limite de leurs prix. Le cours est alors déterminé entre les limites des « couples limites » et tous les vendeurs et acheteurs à ce prix effectuent les opérations. Ainsi, les cours sont libres, c'est-à-dire qu'ils représentent « la parité des pouvoirs d'achat des différentes monnaies nationales » (7). La conséquence de cette liberté, c'est que lorsque le nombre de bons d'un pays sera grand, le cours baissera. Cette baisse de cours rendra les achats dans ce pays très favorables, de sorte que le cours montera peu à peu, jusqu'au point de rendre les achats dans ce pays désavantageux, tandis que les ventes y seront avantageuses. Par cette action,

(7) E. Milhaud, *op. cit.*, p. 57.

exercée sur le change et les transactions commerciales, la déviation des cours sera toujours autour de l'équilibre.

B. Les effets du clearing plurilatéral

Nous avons exposé très brièvement le système de clearing international, édifié par M. E. Milhaud. Supposant que ce système est mis en fonctionnement, nous allons résumer les résultats que l'auteur attend de ce système. Enfin, nous essayerons de formuler nos objections.

a) LES AVANTAGES.

Le premier de tous, ce'st qu'au moyen du clearing international, sur la base du bon d'achat, l'équilibre de la balance des paiements de chaque pays sera réalisé d'une façon automatique. C'est un très grand avantage pour les pays qui ne possèdent ni or, ni moyens pour contracter un nouvel emprunt, nécessaire pour réaliser cet équilibre. Tout est fait par le bon d'achat, qui assure une parfaite réciprocité des échanges.

La mise en application d'une telle convention aura pour effet une atténuation, ou même une suppression des restrictions établies pour défendre l'équilibre de la balance des paiements. Le contrôle subsistera seulement, comme nous l'avons dit, pour l'émission des bons d'achat, ayant pour but d'empêcher d'émettre plus que le pays ne pourrait être en mesure de fournir à l'étran-

ger, en marchandises ou en services, comme contrepartie.

Par l'atténuation du protectionnisme, les échanges seront augmentés. L'initiative prise par un commerçant pour faire des achats dans un pays aura pour contrepartie une vente de la part du producteur de ce pays. Ainsi, non seulement il est probable que les échanges vont s'accroître, mais ils pourraient dépasser, même sensiblement, les limites, les records atteints antérieurement.

Les paiements des dettes étrangères par des pays débiteurs reprendront leur cours, parce que la stabilité monétaire de chaque pays débiteur ne sera pas menacée. Toutefois, le déblocage des dettes bloquées actuellement ne sera pas une mesure prise immédiatement, parce qu'il a été dit plus haut que le contrôle des émissions des bons d'achat doit arrêter toute exagération pouvant nuire au bon fonctionnement du clearing international.

Le remboursement des dettes bloquées, aux créanciers étrangers, aura pour résultat l'ouverture de nouveaux crédits en bons d'achats. Avec ceci, une augmentation des exportations des pays créditeurs et, par suite, une augmentation de la production. Cet accroissement aura pour conséquence une diminution du chômage et des dépenses publiques, et l'augmentation du pouvoir d'achat, ainsi que le relèvement des prix.

Le résultat final qui en ressort est un relèvement des cours des changes et l'établissement de la confiance dans la monnaie intérieure de chaque pays.

b) LES INCONVÉNIENTS.

Dans les quelques lignes qui vont suivre, nous ne nous proposons pas de critiquer le système exposé, que nous considérons comme étant parfaitement juste. Les questions que nous posons ont pour but de donner des directives à ceux qui désirent mettre en marche ce système de compensation internationale (8).

La première objection que nous avons à faire à ce sujet porte sur les risques qu'aurait à subir un Office national de compensation. Cet office émet les bons d'achat, comme contre-partie de la somme que l'exportateur a déposée dans sa caisse. Cette somme sert au paiement du bon, lorsqu'il est présenté à l'office. Mais à côté de cela, l'office achète les bons étrangers au cours fixé d'après l'offre et la demande, pour les mettre à la disposition des intéressés. Il faut se demander avec quel capital l'office va acheter ces bons étrangers. Est-ce avec les sommes consignées pour les bons nationaux, ou avec un autre capital, qui sera constitué à cet effet? Si c'est avec l'argent déposé par des importateurs, il est possible de prévoir que très souvent la somme ainsi utilisée ne suffira peut-être pas à satisfaire tout vendeur de bon. De plus, ce procédé mettra en danger le propriétaire du bon national, parce que, lors de sa présentation, il se peut que l'office ne dispose pas des monnaies nécessaires. Il résulte de là que la confiance dans les bons sera perdue.

(8) Dans son livre, M. E. Milhaud cite 44 questions qui lui ont été posées à ce sujet et il a donné à chacune une réponse bien persuasive, op. cit., p. 73-120.

En prenant toujours pour hypothèse que les achats des bons étrangers se font au moyen des sommes consignées, il y a un autre risque à prévoir. Les cours sont variables d'un jour à l'autre. Supposons que l'office achète, au moment où le cours est élevé, et il ne trouve pas immédiatement possibilité de vendre. Ainsi les bons achetés resteront un certain temps dans la caisse de l'office. Le cas est parfaitement possible, parce que les achats, ou les ventes, à une période, sont beaucoup plus grands, pour un pays, que dans une autre période. Au moment de la vente de ces bons ainsi achetés, il est possible que le cours baisse, par rapport à celui auquel a été effectué l'achat. La question est de savoir qui va supporter la différence de cours. Si c'est le vendeur initial du bon, alors le cours coté à l'office à ce moment n'avait aucun but, puisque lors de la vente, le vendeur n'était pas libéré. C'est comme si un commerçant vendait aujourd'hui à la Bourse une somme X de dollars, et à la revente, son acheteur subissant une perte, il s'adressât à lui pour demander la différence. Si le cours n'était pas favorable, le vendeur n'effectuerait pas la vente, de sorte que l'on arrive à la constatation finale que c'est l'Office national qui doit subir la perte du change. Seulement, il faut se demander avec quoi l'office comblera ce déficit. Si les achats se font avec un fonds de roulement, il faut se demander comment évaluer son importance. Est-ce qu'il y aura possibilité de constituer un tel capital? De quoi sera-t-il productif?

Une autre objection porte sur les échanges mêmes. Il est désirable que les exportations soient compensées

par des importations et le plan de compensation au moyen de bon d'achat poursuit ce but. Mais supposons maintenant le cas où cet équilibre ne sera pas possible à réaliser. En effet, comment sommes-nous venus, en Europe, à établir le contrôle sur les devises? Tout simplement parce que les devises n'étaient pas en quantité suffisante pour le paiement à l'étranger. Cette diminution du stock en devises provient du fait que les Etats débiteurs ne pouvaient pas vendre à l'étranger, soit parce que les tarifs douaniers, ou autres mesures, ne le permettaient pas, soit parce que le pouvoir d'achat était diminué dans chaque pays. Est-il maintenant possible, avec le système des bons d'achat, d'augmenter le pouvoir d'achat dans chaque pays? L'auteur nous dit que le système de bon d'achat n'oblige pas les Etats à renoncer au système de tarif douanier élevé, ou de contingentement (9). C'est-à-dire que les pays peuvent rester protectionnistes sous les formes actuelles. Il résulte que toutes ces mesures ne permettront pas l'accroissement des échanges, parce que les Etats ne veulent pas que les prix baissent chez eux, ou que les produits étrangers se vendent au détriment des produits nationaux. La Yougoslavie ne pourrait pas augmenter ses ventes de céréales en France sous le système des bons d'achat, parce que la France a besoin de protéger son agriculture. De même, la Yougoslavie ne peut pas ouvrir de crédits à la France,

(9) E. Milhaud, op. cit., p. 64-65, «... un pays n'a pas besoin, soit de renoncer à ses droits actuels, même relevés au cours de la période récente, soit de renoncer à la méthode de contingentements. »

parce qu'elle ne possède pas de capitaux, mais des dettes étrangères. Il en est de même dans les échanges de la Yougoslavie avec l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, etc. Le système des bons d'achat n'est qu'un moyen pour effectuer les paiements, donc un système financier comme le clearing bilatéral. Si l'on veut augmenter les échanges, il faut que la convention internationale de la compensation plurilatérale soit complétée par des arrangements commerciaux et financiers entre tous les Etats intéressés. Sinon on arrivera à voir dans un pays des bons étrangers, que ce pays ne peut pas vendre, et comme chacun porte une échéance de validité, il faut se demander ce que fera ce pays avec ces bons échus.

Il en résulte que l'émission d'un bon d'achat par un pays n'est pas une garantie suffisante pour obliger ce pays créancier à faire des achats correspondants. Ces achats ne peuvent pas être effectués, parce que la situation économique du pays ne le permet pas. Si on réussit à établir des arrangements particuliers entre les pays, en faisant la balance exacte de ce que l'on donne et de ce que l'on prend, nous croyons que le système des paiements au moyen des effets de commerce rendra le même service que le système des bons d'achat, ou peut-être sera-t-il beaucoup plus avantageux que tous les autres.

CHAPITRE III

Abolition des mesures restrictives au commerce des moyens de paiement et ses avantages

Par des mesures ayant pour but d'immobiliser, d'emprisonner, les exportations des capitaux, les gouvernements des différents pays avaient créé des conditions tout à fait artificielles, provoquant des phénomènes qui ne peuvent pas se maintenir. Toutes ces mesures ont pour conséquence, non pas de résoudre le problème des dettes et créances, mais seulement de reculer les difficultés sans les régler (1).

(1) « Le contrôle des changes tel que nous le connaissons aujourd'hui, ne peut amener un rétablissement durable de l'économie. C'est un amas de mesures de police qui sont tenues pour nécessaires à un moment où l'évasion des capitaux et le retrait des crédits sont à l'ordre du jour. La confiance, qui doit être internationale, ne peut se produire que si les grands problèmes sont résolus et non éludés ». Dr Victor Kienböck, *The Application of Foreign Exchange Restrictions and their Effect on general Economic Conditions*, dans les « Rapports soumis à la réunion des représentants des Banques centrales actionnaires de la B. R. I. », le 10 mai 1932.

Mais la situation actuelle ne peut pas rester indéfiniment telle qu'elle est, parce qu'elle est désavantageuse, aussi bien pour le pays débiteur que pour le pays créancier. Si l'on veut rétablir l'état de libéralisme dans les échanges internationaux, il faut rechercher des moyens pour supprimer tous les règlements ayant pour but d'arrêter les mouvements des capitaux, et, par là, les mouvements des marchandises. Il est nécessaire, donc, de trouver les solutions les plus avantageuses, aussi bien pour les créanciers que pour les débiteurs (2).

Or, une même solution ne peut être donnée ni pour toutes les dettes étrangères, ni pour tous les pays débiteurs. Chaque catégorie de dettes exige des traitements particuliers. Dans chaque pays, le problème économique ne se pose pas de la même façon. D'où la complexité du problème auquel on doit donner une solution.

D'autre part, la nécessité de rappeler les capitaux nationaux placés à l'étranger, dès que, dans certains pays, on a senti que la stabilité monétaire était ébranlée, exige également des mesures spéciales.

Quoique les problèmes qui se posent soient d'une extrême complexité, il est possible, toutefois, de donner quelques directives fondamentales, lesquelles peuvent

(2) V. le Projet de Rapport de la Chambre de Commerce Internationale à la Conférence monétaire et économique présenté au Congrès de Vienne, le 23 juin 1933. V. également : Pierre Quesnoy, Que demander à une Conférence Economique Mondiale, Conférence tenue à l'Ecole de la Paix. V. S. D. N., Le projet d'ordre du jour annoté, n° C. 48, M. 18, 1933, II.

servir de base, avec certains changements selon le pays, à l'abolition de toutes les mesures restrictives.

*
**

Il faut partir de l'idée que, dans chaque pays débiteur, des mesures restrictives sont établies pour sauvegarder la monnaie nationale et, par là, la vie économique du pays. Il ne faut pas voir dans ces mesures la mauvaise foi du débiteur pour répondre à ses obligations, parce que, la plupart du temps, elle n'existe pas. Il faut que les pays créanciers comprennent que toutes ces mesures tendent à rechercher des moyens pour se procurer les devises nécessaires au paiement de leurs créances. On doit même se féliciter de l'effort que les débiteurs font pour faire face à leurs engagements. Pour cela, il est nécessaire que les pays créanciers aident leurs débiteurs, afin que ceux-ci puissent répondre au mieux à leurs dettes. La nécessité d'une volonté de collaboration entre les débiteurs et les créanciers est la première condition pour rechercher une solution au problème des dettes extérieures. Tout refus à cette collaboration aura pour conséquence de prolonger la crise actuelle et d'en augmenter la rigueur, en attendant le moment décisif.

En supposant que cette volonté de collaboration existe, il faudrait rappeler la situation qui se présentait au moment où les gouvernements se décidèrent à établir les mesures restrictives.

Les dettes à long terme ont été contractées avant la crise, sur la base de la situation qui se présentait à ce

moment. C'était l'époque où les prix des produits exportés étaient élevés. Il en était de même pour les dettes à court terme. Les prix ayant baissé, au cours de la crise, les exportations n'avaient plus la même valeur qu'avant. Ayant le désir d'augmenter le volume du stock des devises qui avait ainsi baissé, les Etats commencent à augmenter les exportations. A ceci s'opposent des barrières douanières, de sorte que les exportations, en quantité même, diminuaient. L'impossibilité de trouver les devises nécessaires au paiement des dettes inspire à l'étranger, chez les créanciers, des inquiétudes et ils retirent ce qu'ils peuvent, surtout des capitaux à court terme. La confiance dans la stabilité monétaire étant ébranlée, les nationaux veulent sauver leurs capitaux. Cela provoque une diminution rapide des réserves d'or et des devises dans les pays débiteurs. La monnaie nationale étant menacée de rester sans couverture, le gouvernement de chaque pays établit des restrictions au commerce des devises.

Ainsi, nous voyons bien que le principal danger, pour une abolition des mesures restrictives, réside dans la diminution du stock en devises et en or qui garantit la circulation monétaire dans un pays. Ce danger provient du fait qu'une énorme quantité de dettes, à court terme surtout (1), puis à long terme, attend le

(1) Banque des Règlements Internationaux, troisième rapport annuel, 1^{er} avril 1932-31 mars 1933, p. 14 : « Il a été calculé que la totalité de l'endettement international à court terme, subsistant à la fin de l'année 1932, s'élève à 30 milliards de francs suisses, et qu'environ la moitié de cet endettement représentait des engagements régis en fait par des accords de prorogation (Slondstill), des moratoires, des restrictions de change, etc. »

moment pour s'évader. Pour s'opposer à cette situation, il faut que le remboursement de ces dettes soit échelonné dans une période plus ou moins longue, selon la quantité de devises que chaque pays sera en mesure — dans un temps déterminé — de mettre au service des dettes extérieures. L'importance de cette quantité de devises dépend de celle obtenue par les exportations, déduction faite de la quantité nécessaire au paiement des importations courantes.

Cet échelonnement des paiements ne peut pas être fait par la volonté seule du débiteur, il faut qu'il y ait un accord entre les débiteurs et les créanciers. Dans cet accord, les dettes à long terme seront réglées d'une autre façon que les dettes à court terme, parce que leur importance n'est pas la même dans la vie économique. Les créanciers porteurs de rentes ou d'obligations (à long terme) sont moins exigeants pour l'encaissement de l'amortissement que pour l'encaissement de l'intérêt annuel. Donc, pour eux, la question fondamentale est de recevoir annuellement le produit de leur capital, tandis que l'amortissement du capital peut être reculé à un temps plus ou moins long. Les créanciers, par livraison de marchandises ou autres services, sont plus exigeants et, pour eux, le remboursement du capital est d'une importance primordiale.

Donc, la première mesure à prendre, c'est de réaliser un arrangement entre les créanciers et les débiteurs, d'après lequel les créanciers continueront à accorder, pour un temps plus ou moins long, les crédits à court terme. Sur la demande des débiteurs, une conversion de la dette à court terme, dans la dette à moyen

ou à long terme, sera encore plus utile, parce que, au moyen des annuités, la liquidation est beaucoup plus facile, surtout si le volume de ces annuités n'est pas très considérable. Mais il est également possible que le débiteur ne désire pas se servir davantage de crédit, ou que le créancier ne veuille plus continuer à accorder le crédit.

Lorsque le débiteur ne veut plus de crédit, il versera la somme due à un office spécialement créé, qui aura pour but de rechercher l'emploi de ces sommes pour le compte du créancier, de sorte que le capital soit productif d'intérêt. L'office répondrait pour tout risque par son capital et n'ouvrirait des crédits que sur des gages, hypothécaires ou autres. De même, il est possible que le débiteur trouve lui-même un placement à son créancier, ou que le créancier l'effectue lui-même.

Un autre moyen est que les débiteurs, non seulement ceux qui ne désirent plus utiliser le crédit, mais tous, versent à un office le montant de leur dette, pour laquelle l'office délivre des obligations à long terme aux créanciers. Ces obligations porteront un intérêt fixe et auront des garanties spéciales. L'office utilise librement les sommes ainsi obtenues (2).

La solution est plus difficile à trouver si le créancier ne veut plus continuer à accorder le crédit, parce

(2) Ce système est exposé dans la publication de la Banque des Règlements Internationaux « L'Abolition des restrictions au commerce des devises » du 28 octobre 1932, Département monétaire et économique, C. B., 62.

que c'est le cas le plus général et la cause même du retrait des capitaux. Pour cela, nous avons insisté sur la volonté de collaboration que les créanciers doivent avoir pour aider leurs débiteurs à s'acquitter. Mais il est possible que le créancier ait vraiment besoin de son capital, parce qu'il se trouve lui aussi dans une situation bien difficile. Le problème est de rechercher les moyens par lesquels il pourra se procurer les capitaux nécessaires. La solution satisfaisante peut être trouvée, au moment seulement où le créancier obtient de l'office l'obligation représentant sa créance, garantie par des gages spéciaux. Avec cette obligation, il pourrait se procurer de l'argent, par la vente sur le marché de son pays, ou obtenir une ouverture de crédit dans un établissement financier.

Ainsi, dans le règlement des dettes à court terme, tout effort des débiteurs et des créanciers doit tendre à transformer les dettes à court terme en dettes à moyen ou à long terme, de sorte que les remboursements soient effectués au moyen des annuités. De même, ils doivent prévoir des moyens pour se procurer facilement les sommes nécessaires, avant que le paiement soit effectué.

Pour les dettes à long temps, il y aura lieu également qu'un accord particulier soit réalisé entre les débiteurs et les créanciers. Nous avons dit plus haut que les conditions d'amortissement avaient été prévues au moment où les prix des produits exportés étaient plus élevés qu'actuellement. Un arrangement sera bien utile pour décharger le service annuel des dettes étrangères d'un pays, si les sommes nécessaires aux amortisse-

ments sont diminuées. Cette diminution sera justifiée par la baisse des prix, qui a produit une diminution de la capacité de paiement chez le débiteur. Pour cela, la meilleure solution sera d'augmenter le nombre des annuités, afin de diminuer leur volume, en accordant au débiteur un délai plus long (cinq à dix ans de plus).

Si un pays débiteur prévoit que le paiement des dettes à court terme prendra un grand pourcentage dans le service des dettes, il est possible que les débiteurs et les créanciers s'arrangent de manière que l'amortissement des dettes à long terme soit suspendu pour un certain temps, tandis que le débiteur continuera à payer l'intérêt annuel. Le résultat sera obtenu plus facilement si le débiteur accepte que le pourcentage d'intérêt soit un peu augmenté pendant le temps où l'amortissement ne s'effectuera pas. Cet accord est réalisable parce que nous croyons, comme il a été cité plus haut, que les créanciers de cette espèce, la plupart du temps, donnent plus d'importance au paiement de l'intérêt, ou de la rente, qu'au paiement du capital même.

Les arrangements concernant les dettes à court terme et les dettes à long terme contribueront déjà beaucoup au rétablissement de la confiance. Mais pour cela il faut encore que les gouvernements contribuent, de leur côté, dans chaque pays, à assurer l'équilibre des dépenses et des recettes publiques, c'est-à-dire du budget. Il est nécessaire de même que les mouvements inflationnistes cessent et que le budget ne soit pas alimenté par l'émission de billets. D'autre part, il faut

assurer la couverture des billets en circulation, de sorte qu'en aucun cas le pourcentage de couverture nécessaire ne soit diminué, comme on a pu voir au cours de la crise, l'inobservation de cette règle (3).

La consolidation des dettes, réalisée par les méthodes exposées ci-dessus, et les mesures prises pour assurer la stabilité du change, auront pour résultat de créer la confiance publique, dans le pays débiteur et à l'étranger. Par là se trouvent éliminées deux causes qui avaient provoqué l'institution de restrictions au commerce des devises, et qui sont le retrait des capitaux en masse et l'émigration des capitaux nationaux. Mais, si l'on veut attirer les capitaux nationaux dans le pays, il faut leur donner encore des avantages particuliers. Nous avons vu qu'au moment de l'institution des restrictions au commerce des devises, chaque créancier national, dans la plupart des pays débiteurs, devait déclarer les capitaux étrangers qu'il avait, et les mettre à la disposition de la Banque nationale ou du Gouvernement, selon le cas. Quoique des sanctions très sévères aient été prises pour toute inobservation de cette règle, la majorité des capitalistes n'ont pas fait le nécessaire. Maintenant, même si la confiance est rétablie et si l'on supprime les restrictions au commerce des devises, la crainte de condamnations ne per-

(3) Ainsi, par exemple, en Autriche, ce pourcentage était, le 15 mars 1933, égal à 18,4 et en Hongrie 27,5. Publié par le Comité Financier du Bureau Permanent pour l'Etude des Questions Danubiennes à la Chambre de Commerce Internationale. Brochure n° 7. Le Rapport présenté au Congrès de Vienne 1933 (29 mai-3 juin).

mettra pas aux créanciers de faire rentrer leurs capitaux de l'étranger.

Pour cela, il y aura lieu d'encourager cette importation des capitaux par une amnistie. De même, on pourrait accorder une amnistie fiscale, pour que les nationaux trouvent avantage à rapatrier les capitaux nationaux.

Toutes ces mesures étant prises, il est probable que les échanges internationaux des marchandises et des services reprendront leur cours normal. Mais la règle doit rester toujours la même pour les pays débiteurs, règle d'après laquelle l'ensemble des sorties doit servir au paiement de l'ensemble des entrées courantes et au paiement exigé par le service des dettes consolidées ou couvertes. Cela peut être résumé par l'équation suivante :

$$C \text{ ex.} = D \text{ im.} + A \text{ c.}$$

dans laquelle C ex. représente la valeur des exportations visibles et invisibles, D im. la valeur des importations visibles et invisibles courantes et A c. l'ensemble des amortissements et intérêts qu'un Etat doit payer annuellement, pour répondre aux obligations déterminées par des accords de consolidation et de conversion. Si C est égal ou supérieur à la somme des D et A, le pays débiteur répondra toujours à ses obligations. Dès que C diminue, il faudra réduire D, c'est-à-dire les importations. Si C baisse tellement que la diminution de D ne pourrait pas être réalisée dans la même proportion, pour rendre l'équilibre possible, on aura un déséquilibre qui ramène les restrictions au

commerce des devises et le blocage des dettes extérieures.

Ainsi, dès le début de notre exposé, nous avons pris comme cause déterminante pour l'échelonnement des paiements des dettes, l'écart entre les exportations et les importations. Cet écart doit être toujours positif pour le pays débiteur, sinon, aucune solution ne sera possible pour l'abolition des restrictions au commerce des devises. Les dettes étant consolidées, on n'aura plus besoin de craindre que les débiteurs fassent une vente à perte des marchandises à l'étranger, pour se procurer des devises, leur intérêt est de vendre au prix le plus élevé, lorsqu'ils ne sont pas pressés de vendre. Pour cela, certains pays pourront bien réaliser un abaissement de leurs barrières douanières jusqu'à un niveau raisonnable, et supprimer toutes les prohibitions. Les gouvernements auront toujours intérêt à favoriser, d'abord les ventes des pays débiteurs, puis celles des autres pays.



Les solutions proposées ne se basent plus sur la conclusion de nouveaux emprunts par les pays débiteurs pour équilibrer la balance des paiements. C'est parce qu'à l'heure actuelle il n'y a pas de financier qui accorderait un nouveau prêt à un pays débiteur, pour que celui-ci abaisse des mesures restrictives au commerce des devises. L'impossibilité d'accorder de nouveaux emprunts provient du fait que les sommes nécessaires à cette fin sont très élevées, puis le paiement

d'une dette par une autre n'est pas un moyen de faire disparaître le problème de remboursement. C'est tout simplement reculer les difficultés, sans les résoudre, en augmentant leur gravité.

Les pays débiteurs même n'ont pas besoin de nouveaux crédits, ce qu'il leur faut, ce n'est pas masquer le déficit de leur balance des paiements, mais le faire annuler. Pour cela, par une collaboration entre les débiteurs et les créanciers étrangers, ainsi qu'entre les différents gouvernements, il faut adapter les obligations conclues dans une période économique assez bonne à celles conclues dans une époque économique très mauvaise. Il faut de même rechercher des moyens pour que les débiteurs puissent accroître leur vente des marchandises et des services.

Par les diverses mesures que nous avons indiquées ci-dessus, on réussira, croyons-nous, à rétablir la confiance, qui est la base même de tout échange, aussi bien à l'intérieur d'un pays qu'à l'extérieur. La nécessité des mesures restrictives, pour sauvegarder la stabilité monétaire, n'aura plus de raison d'être, et les échanges reprendront leur cours normal.



CONCLUSION

De l'étude que nous venons de faire du contingentement des marchandises et de la réglementation du commerce des devises, il résulte que ces formes nouvelles du protectionnisme présentent, à certains égards, des inconvénients et des défauts majeurs.

1° La réglementation du commerce des devises apporte au développement des échanges internationaux des entraves insurmontables et des difficultés de toute nature :

a) Elle fait dépendre les importations d'un pays à la quantité de devises disponibles et non au besoin réel de la consommation.

b) Elle fait dépendre le cours de la monnaie nationale de la fixation arbitraire des administrateurs chargés de ce soin.

c) Elle produit une hausse de prix des produits étrangers.

d) Elle permet, par la fixation arbitraire des cours, la réalisation des dumpings sur les marchés étrangers.

e) Elle fait disparaître le crédit, le besoin vital du commerce extérieur.

f) Elle n'a pas la possibilité d'empêcher des fraudes et des spéculations sur les « bourses noires ».

g) Elle réduit les échanges au troc et supprime, par là, tous les avantages du commerce triangulaire.

h) Elle crée l'insécurité dans les échanges internationaux.

Tout en coordonnant la réglementation du commerce des devises — avec le désir de la voir disparaître le plus tôt possible, au moyen des ententes entre les débiteurs et les créanciers, ainsi que par l'action des gouvernements pour réaliser la stabilité monétaire — nous ne pouvons pas passer sans remarquer que ces mesures avaient contribué, tout de même, à développer dans chaque pays la conscience de l'unité et de la solidarité économique dans une nation. De même ces mesures permettaient la création des organismes économiques nationaux et centralisés comme, par exemple, les conseils économiques, des chambres de commerce internationales bilatérales (exemple : polono-yougoslave, polono-hollandaise, etc.) ; les organismes nationaux pour les échanges extérieurs (exemple : Internationales Waren-Clearing, à Brême, qui réunit cent maisons exportatrices allemandes), etc. Enfin, elle réalisa une collaboration plus étroite entre les instituts monétaires des différents pays et entre les gouvernements.

Elle a fait démontrer une fois de plus l'existence de la solidarité économique internationale et la nécessité d'une coopération entre les nations en vue d'organiser et de discipliner les échanges réciproques.

2° Le contingentement des marchandises, qui a tout de même rendu un service à l'économie de chaque pays, présente lui aussi des inconvénients et des difficultés :

a) Purement gouvernemental, il ne réussit à satisfaire ni les producteurs, ni les consommateurs. Unilatéral, il provoque de nombreuses représailles de la part de l'étranger.

b) Souvent établi sur la demande des producteurs seuls, il élève de nombreuses protestations de la part des autres intéressés.

c) Réparti sur la base des statistiques douanières, il satisfait rarement tous les pays intéressés, d'où des représailles.

d) Utilisé par un pays non organisé économiquement, le contingent ne satisfait pas toujours tous les besoins de la nation.

e) Utilisé librement, c'est-à-dire sans licences ou certificat d'importation, il permet facilement le dépassement de la quantité limite.

f) Sous-évalué ou sur-évalué à la nécessité réelle du marché intérieur, le contingent provoque la hausse ou la baisse des prix des produits contingentés.

Mais ces inconvénients viennent moins du système lui-même que de la façon dont on l'applique. Il sera possible d'améliorer ce régime par une meilleure organisation de la documentation par une meilleure répartition des contingents. Si l'on aboutit à réaliser cette amélioration dans l'application du système de contingentement, il offrirait d'incontestables avantages (1).

D'abord, il sera possible de réduire les droits de douane et d'éviter la hausse inutile du coût de la vie et la course aux droits de douane.

Il permettra, ensuite, d'adapter plus exactement l'importation aux besoins réels du pays et, par là, de réaliser une adaptation de la production à la consommation.

Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'on aboutisse, dans chaque nation, à une organisation économique et c'est vers ce but que tendent tous les efforts des gouvernements d'aujourd'hui. On désire réaliser ce que les théoriciens de l'économie nationale, et no-

(1) « Qui sait si les contingentements qui sont trop souvent aujourd'hui des instruments d'obstruction et qui suscitent d'ailleurs de si grandes difficultés ne pourraient pas devenir par un jeu bien mené de concessions mutuelles, des instruments de conciliation et de répartition méthodique, fonctionnant parallèlement aux contingentements et aux répartitions des ententes de producteurs et orientant leurs efforts, avec le concours de l'Etat, dans la même direction ? Ils réaliseront ainsi des adaptations mutuelles, semblables à celles qui se sont produites spontanément, avec l'aide du temps, dans l'économie nationale, un abaissement progressif des droits de douane, puis leur suppression. » L. Brocard, Nouveaux Fondements du protectionnisme industriel, dans la *Revue d'Economie politique*, mars-avril 1933, p. 399.

tamment M. L. Brocard (2), appellent « l'économie complexe », « l'économie organisée et dirigée ».

Le développement complexe est une réalité du temps présent. Il s'oppose à la théorie abstraite de la division internationale du travail ou de la spécialisation territoriale professée par A. Smith avec de nombreuses dérogations et par ses disciples. En effet, d'après les données statistiques, on arrive à voir qu'actuellement, sous l'influence des nécessités économiques et techniques de la production, la nation, aussi bien que la région, utilisent toutes les ressources de leur sol et sous-sol, ainsi que de leur population. Cette marche à l'économie complexe partie de la Grande-Bretagne passe sur l'Europe continentale, aux Etats-Unis, au Japon et dans d'autres pays (3). Elle fut accélérée depuis la guerre pour passer à l'heure actuelle dans un mouvement extra-rapide. C'est elle qui justifie toutes les mesures protectionnistes d'hier et d'aujourd'hui. « Elle a imposé, nous dit M. L. Brocard, aux nations qui créaient des industries nouvelles, la nécessité de les défendre contre la concurrence des industries étrangères plus anciennes et, par là même, plus résistantes, de leur donner, pour faire leurs premiers pas dans la vie, ces « béquilles » dont le sage Colbert lui-même et, plus tard, List, avec son « système de la protection de l'enfance », proclamaient l'impérieuse nécessité.

(2) V. l'article de L. Brocard dans la *Revue d'Economie politique* de mars-avril 1933, p. 380.

(3) L. Brocard, op. cit., p. 110 et suiv., t. I.

Elle a poussé dans la même voie les peuples anciennement industrialisés qui, eux aussi, créaient des industries nouvelles et qui, toujours par l'effet de l'économie complexe en marche, sentaient se resserrer non seulement leurs débouchés extérieurs, mais leurs débouchés nationaux » (4).

Mais cette économie complexe doit-elle être le résultat de la liberté complète des activités privées, ou cette activité doit-elle être soumise à un contrôle ou à une direction? Les données actuelles ne permettent pas de voir nulle part un désir pour que le développement complexe soit réalisé par la libre initiative des particuliers uniquement. Au contraire, sous des formes plus ou moins variées, on désire que les activités économiques soient exercées au moyen de la coopération entre les particuliers et l'Etat. L'Etat gardien de l'intérêt général du pays doit imposer le contrôle et la discipline à la production et à la circulation des biens. L'efficacité de ce contrôle ou de la direction dépend de la forme que chaque pays utilisera ou utilise et de la compétence des dirigeants, ainsi que de l'obéissance des dirigés.

Ainsi présentée, l'économie complexe n'est pas une autarkie économique. Tout au contraire, c'est une économie expansive, une économie qui complétera ses besoins au moyen des ressources étrangères et qui se

(4) L. Brocard, op. cit. *Revue d'Economie politique*, mars-avril 1932, p. 386.

servira, pour la vente des produits nationaux, des débouchés étrangers (5). Elle doit permettre une coopération entre les nations, pour les échanges réciproques, sur la base d'une organisation et d'une discipline de la production et de son adaptation à la consommation. A la lutte économique entre les producteurs étrangers, on doit substituer une collaboration économique. La coopération entre les pays voisins est beaucoup plus étroite qu'entre pays lointaine (6), de sorte que le premier pas à faire sera de réaliser une collaboration entre les petits groupes de pays pour l'élargir dans un cercle de plus en plus grand et qui permettra, enfin,

(5) Dans la déclaration ministérielle du cabinet Sarraut, on trouve des idées suivantes: « La France doit mettre en œuvre, fortement et méthodiquement, toutes les ressources et les richesses dont dispose une nation de cent millions d'habitants ». « La France totale doit bâtir ainsi et ordonner le solide édifice de sa puissance économique, qui, loin de figurer le donjon fermé d'une construction d'autarchie, restera largement ouvert aux contacts de l'extérieur par un régime d'échanges orientés vers la compensation. » (*Le Temps*, 4 novembre 1933.)

(6) La création du Conseil économique de la Petite Entente facilitera beaucoup la réalisation des échanges réciproques entre la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie. Le programme de ce conseil est résumé par M. Benès comme suit : « Elaboration d'un programme annuel d'échanges de marchandises pour donner toute l'extension possible aux exportations et importations mutuelles : unification des diverses institutions économiques (communications et transports, droit commercial, normalisation, tarifs douaniers, etc...). La Petite Entente ne veut par là, ni rompre ses relations avec les autres Etats, ni nuire à ses intérêts. La réalisation de son programme renforcera d'ailleurs son pouvoir d'achat, ce dont les autres puissances profiteront. » *Journée Industrielle*, du 1-2 novembre 1933.

de réaliser une union douanière européenne ou intercontinentale (7).

Voilà dans quelle direction nous entraînent, par la force des choses, les mesures protectionnistes. Ces mesures doivent subsister jusqu'au moment de la réalisation entre les pays des ententes pour le échange réciproques, et dont la conclusion ne sera pas laissée à la libre initiative des particuliers, mais à la collaboration des particuliers et de l'Etat d'un pays avec le même groupe d'un autre ou des autres pays. Ces ententes pourraient être réalisées sur la base du contingentement du commerce extérieur des marchandises, qui, au lieu d'être une mesure de protection étroitement nationale, deviendra finalement un moyen d'organisation des échanges internationaux.



(7) V. Jean Marchal, Unions douanières et organisations européennes, Préface de M. L. Brocard. Paris 1929.

Vu :

Nancy, le 16 novembre 1933.

Le Président de Thèse,

L. BROCARD

Vu et approuvé :

Nancy, le 16 novembre 1933.

Pour le Doyen,

L. BROCARD

Vu et permis d'imprimer :

Nancy, le 17 Novembre 1933.

Le Recteur de l'Académie

BRUNTZ,

Président du Conseil de l'Université.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES DIVERS

- AFTALION A. — *Monnaie, Prix et Change*.
- ALLIX. — *Traité de douanes et législation douanière*, 1932 (Les droits de douane).
- ANDRÉ Louis. — *Histoire économique depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours*, 1930.
- ANGUELINI P. — *La Politique du contingentement des importations*. Presse universitaire.
- BONNET G.-E. — *Les Expériences monétaires contemporaines*. Plon.
- BROCARD Lucien. — *Principes d'économie nationale et internationale*. 3 volumes, Sirey, 1929-1930.
- CAMPION Gabriel. — *Exportation française et défense monétaire à l'étranger*.
- CHATIN-OLLIER. — *La politique douanière et la stabilité dans les relations commerciales*. Paris, 1929.
- CHIATI. — *Les ententes industrielles internationales*.
- DANOS Georges. — *L'idée de l'Autriche économique et les statistiques du commerce extérieur*.
- DECHESENE. — *L'Économie mondiale et le protectionnisme*. Liège, 1927.
- FICHTNER. — *Des répercussions de la guerre sur les politiques douanières*. Thèse Lyon, 1932.
- GIDE Charles. — *Cours d'économie politique*, t. II, 1931.
- GIDE Ch. et RIST Ch. — *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*. Paris, 1926-1929.

- GIGNOUX Cl.-J. — *L'après-guerre et la politique commerciale*. Paris, 1924.
- GONNARD R. — *Histoire des doctrines économiques*. Paris, 1930.
- GROSSEMANN. — *Système des rapprochements économiques*. Genève.
- GOUYET. — *Le protectionnisme en France depuis la guerre*. Thèse, Paris, 1922.
- GUILLAIN R. — *Les problèmes douaniers internationaux et la Société des Nations*.
- HABERLER Gottfried. — *Der internationale Handel*. Berlin, Verlag von Julius Springer, 1933.
- HANTOS, Dr. Elemer. — *Das Geld problem in Mitteleuropa*. Jena, 1925.
- HARSIN P. — *Les doctrines monétaires et financières en France, du seizième au dix-huitième siècle*. Alcan, 1928.
- LAUTMAN Jules. — *Les aspects nouveaux du protectionnisme*. Préface de M. P. Elbel. Paris, 1933.
- LEBÉE. — *Trusts et cartels internationaux*.
- MARCHAL André. — *La conception de l'économie nationale et des rapports internationaux chez les mercantilistes français et chez leurs contemporains*. Préface de M. L. Brocard. Sirey, Paris, 1931.
- MARCHAL Jean. — *Union douanière et organisation européenne*. Préface de M. L. Brocard. Sirey, Paris, 1929.
- *Les grands marchés financiers*. Sirey, Paris, 1932.
- MANOILESCO M. — *La théorie du protectionnisme et de l'échange international*. Paris, 1929.
- MILHAUD Edgard. — *Trêve de l'or et clearing internationaux*. 1933.
- MORINI-COMBY F.-J. — *Mercantilisme et protectionnisme : Essai sur les doctrines interventionnistes en politique commerciale du xv^e au xix^e siècle*. Paris, 1930.
- NAUDIN Jean. — *Les accords commerciaux de la France*. Sirey, 1931.
- NAVACHINE Dmitri. — *La crise et l'Europe économique*. Préface de A. de Monzie. Alcan, 1932, 2 vol.

- NOGARO et MOYEN. — *Le régime douanier de la France*. Sirey, 1931.
- OUALID William. — *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales*. Genève, 1926.
- PARANAGUA. — *Politique commerciale internationale*. Genève, 1930.
- PERREAU Camille. — *Cours d'Economie politique*. 2 vol. Sirey, 1928.
- REBOUD P. — *Précis d'économie politique*, t. II. Dalloz.
- RIEDL R. — *La clause de la nation la plus favorisée*. Vienne, 1928.
- RIST Charles. — *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*. Sirey, 1933.
- RIVEAU Albert. — *La crise allemande (1919-1931)*.
- SERRUYS D. — *Traité de commerce, système tarifaire et méthodes contractuelles*. Genève, 1927.
- TAUSSIG F.-W. — *Libre échange, tarif douanier et réciprocité*. Paris, 1924.

II. — ARTICLES DE REVUES

- AFTALION A. — La politique française en matière d'importation pendant la guerre. *Revue d'économie politique*, 1919.
- Les variations cycliques irrégulières dans les relations internationales. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- ALLIX Edgard. — Le régime du contingentement. *Économiste français*, 25 février 1933.
- La clause de la nation la plus favorisée. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- AUGÉ-SARIBE Michel. — Nouveaux fondements du protectionnisme agricole. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- *Revue politique et parlementaire*, novembre 1932.
- BOISSARD A. — La politique douanière de la France et les contingentements. *Rapport au Conseil national économique*. novembre 1932.

- BRIZON Gabriel. — Contingent et office de compensation.
- BROCARD Lucien. — Nouveaux fondements du protectionnisme industriel. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- Le concerioni francesi dela economia regolata. *Economia programmatica*. Firenze, 1933. XI.
 - Die Tendenz zur Nationalwirtschaft und die internationalen Berihungen. *Zeitschrift des Instituts fut Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universität Kiel*. Welt wirtschaftliche. Archiv. Jena, Oktober 1933. 38 Band.
- DALBOUZE. — La compensation des créances et des dettes commerciales. *L'Information financière*, 11 octobre 1932.
- DELAISY Francis. — La bataille de l'or. *Revue des Vivants*, avril 1933.
- DUCHEMIN R.-P. — La crise mondiale et la politique douanière et contractuelle de la France. *Revue politique et parlementaire*. Janvier 1933.
- GÉRARD O.-M. — Régime et réglementation du commerce des devises et les créances commerciales bloquées à l'étranger. *Revue économique internationale*, Bruxelles, juin 1932.
- HANTOS E. — La politique commerciale en Europe centrale après la guerre. *Revue économique internationale*. Bruxelles, novembre 1930.
- JAEGER Charles. — L'organisation du troc international au moyen de chambre de compensation d'industrie. *Revue économique internationale*. Septembre 1932.
- JÉRAMEC Pierre. — Les principaux courants du commerce extérieur français : leur stabilité, leur évolution. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- JOLLY Pierre. — La compensation et les règlements internationaux. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- KIENBOCK, Dr. Victor. — L'application des restrictions au commerce des devises. Son influence sur la situatoin générale. *Bulletin périodique de la Société belge d'études et d'expansion*, mars 1933.

- LANSBURGH. — Grundsatzliches zur Frage des Imports. *Die Bank*, Berlin, 11 janvier 1933.
- LAVERGNE Bernard. — L'économie moderne et la doctrine libérale. *Année politique française et étrangère*, Novembre 1932.
- LAUFENBURGER Henry. — La vie économique en Allemagne. *Revue d'économie politique*, Juillet-août 1933.
- LHOMME J. — La Conférence économique d'Ottawa et ses conséquences. *Revue générale de droit international public*, Mars-avril 1933.
- MEYNARSKI, Dr. F. — La crise de l'étalon change-or. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1932.
- NAUDIN Jean. — La politique douanière et les accords commerciaux. *Revue d'économie politique*, mai-juin 1933.
- OUALID William. — Les nouvelles techniques de la politique commerciale. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- PICARD Roger. — Quelques plans de restauration du commerce international. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- PROIX Jean. — La politique douanière des contingentements. *Europe nouvelle*, 20 février 1932.
- Le protectionnisme, cause de déséquilibre à l'intérieur de la nation. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- RUEFF Jacques. — Une erreur économique du protectionnisme : l'argument de la balance commerciale. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- SERRUYS D. — La structure économique de la coalition. *Revue de Paris*, 15 juillet 1918.
- Cte Stanislas DE MECUS. — La clause de la nation la plus favorisée et la crise économique. *Revue économique internationale*, octobre 1933.
- SUETENS. — Les résultats de la conférence sur la trêve douanière. *Bulletin d'information de la Banque Nationale de Belgique*, 25 novembre 1930.
- TRUCHY Henry. — Les ententes douanières. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.

- WEILLER Jean. — Le contingentement et la politique commerciale. *Revue des études coopératives*, octobre 1932.
- Principe et répercussions des contingentements des importations. *Revue économique internationale*, juin 1932.
- Politique économique et ajustement des courants commerciaux. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- WITTICH Werner. — L'accord franco-allemand du 24 décembre 1932 sur les paiements commerciaux. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- WOLFF Robert. — Le protectionnisme, source de conflit entre prêteurs de capitaux et producteurs. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.

III. — PUBLICATIONS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

- La Situation économique mondiale*, Genève, 1932.
- The Board of Trade Journal*.
- Rapport du Comité économique sur la 38^e session*, juin 1932.
- Rapport de la Commission d'étude pour l'U. D. E.*
- La Balance des paiements*. Genève, 1932.
- Aperçu des tendances principales de la politique commerciale actuelle*. Londres, 1933.
- Aperçu général du commerce mondial en 1931 et 1932*.
- Journal officiel de la Société des Nations*.

IV. — PUBLICATIONS DE LA BANQUE DES RÉGLEMENTS INTERNATIONAUX

- Le résumé des débats de la Conférence des changes de Prague*, Bâle, 1931.
- L'abolition des restrictions au commerce des devises*. Bâle, 28 octobre 1932. C. B. 62.
- The Application of Foreign Exchange Restriction and their Effect and general Economic condition*. Rapport soumis à la réunion des représentants des banques centrales actionnaires de la B. R. I., par Dr. Victor Kienböck, le 10 mai 1932, Bâle.

Rapport annuel, Bâle, 1932.

Rapport annuel, Bâle, 1933.

Recueil des lois et règlements sur le trafic des devises dans tous les pays. Bâle, 1932.

V. — DOCUMENTS SPECIAUX

QUESNAY Pierre. — Internationalisme monétaire et ses conditions d'application. Conf. Ecole de la paix.

— Que demander à une conférence économique mondiale. Conf. école de la paix. Paris, décembre 1932.

Premier et deuxième rapports du Conseil général à l'assemblée fédérale sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931, relatif à la limitation des importations. Berne, 29 février 1932. 27 mai 1932.

Les procès-verbaux du congrès du commerce des produits contingentés, 27-29 juin 1932. Paris.

Projet et rapport à la Conférence monétaire et économique au Congrès de Vienne, 29 mai-3 juin 1933. Chambre de commerce internationale.

Devisenbestimmungen des Auslandes, édité par Kontinent und Uebersee Verlags gesellschaft m. b. H., Berlip, 1932. Ouvrage publié par le bureau pour le commerce extérieur de Berlin. Ensemble des lois de quarante-trois pays, concernant la restriction au commerce des devises.

The World economic conference. The issues before the Nations. *The Economist*, supp. 10 juin 1933.

VI. — PERIODIQUES

Les Annales des douanes.

Bulletin douanier.

Bulletin quotidien de la Société d'études et d'informations économiques.

Bulletin d'information de l'A. N. Ex. Ec.

*Bulletin d'information et de documentation de la Banque
Nationale de Belgique.*

*Bulletin de l'Office du commerce extérieur du Royaume de
Yougoslavie, Belgrade.*

L'Economie nouvelle.

L'Economiste français.

Journal officiel.

Moniteur officiel du Commerce et de l'Industrie.

La Journée industrielle.

L'Information économique.

Le Capital.

L'Usine.

Le Temps.

Die Bank, Berlin.

Deutsche Allgemeine Zeitung.

Frankfurter Zeitung.

The Economist.



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

<i>Le contingentement du commerce extérieur des marchandises.</i>	15
CHAPITRE I. — Les formes du contingentement : contingentement inextensible et contingentement extensible ou douanier.....	17
CHAPITRE II. — Les bases techniques du contingentement.	29
CHAPITRE III. — La répartition du contingent.....	41
CHAPITRE IV. — L'utilisation et le contrôle des importations contingentées.....	51
CHAPITRE V. — Le contingentement et le tarif douanier ..	67
CHAPITRE VI. — Le contingentement et le régime juridique du commerce extérieur.....	79
§ 1. Le tarif minimum ou contractuel et le contingentement.....	80
§ 2. Le contingentement et la clause de la nation la plus favorisée.....	88

DEUXIÈME PARTIE

<i>La réglementation du commerce des devises et des capitaux</i>	97
CHAPITRE I. — Les restrictions au commerce des devises et des capitaux et ses répercussions sur le commerce des marchandises.....	99

CHAPITRE II. — Les organismes de compensation.....	117
§ 1. Les clearings bilatéraux.....	118
A. L'établissement, l'organisation et le fonctionnement	118
B. Les effets du cléaring sur les échanges commerciaux	137
a.) Les pays avec balance de commerce défavorable	138
b.) Les pays avec balance de commerce favorable	148
C. Rôle des clearings bilatéraux : avantages et inconvénients	152
§ 2 Les projets de cléaring plurilatéral.....	155
A. Exposé du système.....	157
B. Les effets du cléaring plurilatéral	163
a.) Les avantages	163
b.) Les inconvénients	165
CHAPITRE III. — Abolition des mesures restrictives au commerce des moyens de paiement et ses avantages.	169
Conclusion.....	181
Bibliographie.....	191



ERRATA

Page 7 : guillemeter le 2^e alinéa de la note 3.

Page 11, ligne 23 : lire *recourrirent* au lieu de *recoururent*.

Page 12 : inverser les 16 et 17^e lignes.

Page 46, note 4 : la relation de l'anecdote doit être guillemetée.

Page 64, ligne 20 : le texte de M. Anguelini doit être guillemeté.

Page 66, note 13 : lire *Une* caisse...

Page 76, la 2^e ligne doit devenir la 9^e ligne.

Page 108, note 7 : lire *Oualide* au lieu de *Onalide*.

Page 111, 5^e ligne : lire *im-portations* au lieu de *im-portateurs*.

Page 193, 1^{re} ligne : lire *Nogaro et Moye* au lieu de *Moyen*.

